

Verwaltung

Der Wohlfahrtsstaat auf dem Prüfstand

Was kann Politik noch leisten?

Neunzehntes Cappenberger Gespräch der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft e.V. in Bonn

Bei steigenden Soziallasten und zurückgehender Wirtschaftsentwicklung ist der Wohlfahrtsstaat auf den Prüfstand geraten. Es gilt, durch das Zusammenwirken einer ausgewogenen Haushalts-, Finanz-, Wirtschafts-, Steuer- und Sozialpolitik Leistungsgesetze und soziale Besitzstände zu überprüfen, sozialgesetzlichen Wildwuchs zu beseitigen, die Staatsausgaben und die Schuldenlast zu reduzieren sowie die entstehenden Soziallasten nicht in noch stärkerem Maße durch Sozialtransfer auf künftige Generationen zu verlagern. Mit diesem ebenso aktuellen wie in der Tagespolitik umstrittenen Thema beschäftigte sich das diesjährige 19. Cappenberger Gespräch der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft, das am 25. November 1982 vor dem Forum einer interessierten Öffentlichkeit aus Politik, Wissenschaft, Verbänden und gesellschaftlichen Gruppen im Wissenschaftszentrum in Bonn/Bad Godesberg stattfand.

Der Präsident der Gesellschaft, Dr. Hans-Günter Sohl, der die 250 Tagungsteilnehmer begrüßte, wies in seiner Eröffnungsansprache auf den ständig steigenden Anteil der Sozialausgaben im Staatshaushalt hin. Bei einer Staatsquote von ca. 50 % des Bruttosozialprodukts, bei wachsenden Lohnnebenkosten, bei vermehrten Personalausgaben des Staates und sinkenden Beschäftigungszahlen in der Privatwirtschaft müsse die Frage erlaubt sein, ob die wachsenden Sozialausgaben noch ihren Adressaten erreichten oder nicht durch einen immer teureren öffentlichen Verwaltungsapparat verschlungen würden. In vielen Bereichen gefährde der Wohlfahrtsstaat die Wohlfahrt der Bürger anscheinend eher, als daß er sie fördere.

Der Oberbürgermeister der Stadt Bonn, Dr. Hans Daniels, setzte sich in seiner Begrüßungsansprache am Beispiel der Sozialhilfe für einen Abbau von Verwaltungshemmnissen und eine aufgabengerechte Finanzausstattung der Gemeinden ein. Die zahlreichen Einzelfallhilfen mit ihren verwaltungsaufwendigen Prüfverfahren in der Sozialhilfe müßten zugunsten eines höheren Regelsatzes aufgegeben werden.

Ein zu aufwendiges Netz sozialer Sicherheiten, die mit der wachsenden Staatsquote steigende Steuer- und Abgabenlast, Strukturverschiebungen zugunsten des kurzfristigen Konsums und zu Lasten langfristiger privater und öffentlicher Investitionen sowie die Verringerung privater Freiheit und Eigeninitiative durch staatliche Reglementierungen in allen Politikbereichen sah der Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft, Dr. Otto Schlecht, Bonn, als Hauptursachen der gegenwärtigen krisenhaften Haushaltssituation. Der Sozialstaat — einst angetreten für mehr Lebensqualität, Freiheit und soziale Sicherheit — habe die Staatsverschuldung und damit die Belastung der künftigen

Generation vervielfacht, Nivellierungstendenzen begünstigt und dem Leistungsmotiv einen Teil seiner Triebkraft genommen. Diesen Fehlentwicklungen müsse durch einen Abbau übertriebener Sozialleistungen, durch mehr Investitionen und weniger konsumtive Ausgaben im öffentlichen Bereich, durch verbesserte Investitionsanreize für die Unternehmer sowie durch eine Erweiterung privater Handlungsspielräume, mehr Subsidiarität, mehr Eigenverantwortlichkeit und eine verbesserte Zukunftsperspektive für alle Bürger entgegengewirkt werden.

Prof. Dr. Guy Kirsch, Universität Fribourg/Schweiz, beschrieb in seinem Hauptvortrag mit geradezu aufregenden Thesen die geistesgeschichtlich-sozialphilosophischen Grundlagen des Wohlfahrtsstaates zwischen individueller Freiheit und sozialem Frieden. Die politische Auseinandersetzung sei Teil einer inzwischen jahrhundertalten Diskussion über das „*buon governo*“ und über die Frage, wie in einer Welt der knappen Mittel freie Individuen in Frieden miteinander leben können. Die heutige Situation könne mit dem Gesellschaftsmodell von Thomas Hobbes verglichen werden, als mit Beginn der Neuzeit der Mensch — den überindividuellen Bindungen der mittelalterlichen Feudalordnung entwachsend — als Individuum begriffen wurde. Gesellschaftlicher Frieden konnte nach den Vorstellungen von Hobbes nur durch den Käfig des totalen Staates, des Leviathan, also durch Aufgabe der individuellen Freiheit, erreicht werden. Das Dilemma, dem sich Hobbes gegenüber sah, war so lange ohne Ausweg, als man glaubte, nach Art eines „Nullsummenspiels“ die Wohlfahrt des einen nur auf Kosten des anderen erreichen zu können.

Der Wandel der „Nullsummengesellschaft“ in eine arbeitsteilige „Tausch- und Ökonomiegesellschaft“ sollte es ermöglichen, über den Konnex der Leistung und Gegenleistung die eigene Wohlfahrt durch den Dienst an der Wohlfahrt des anderen zu steigern und trotz knapper Mittel zugleich individuelle Freiheit und gesellschaftlichen Frieden zu gewährleisten. Die Rolle der Gesellschaft als Wirtschaftsordnung wurde bei diesem Gesellschaftsmodell durch einen die Regeln des Tausches, Rechtssicherheit und Freiheit garantierenden „Polizei- und Nachwächterstaat“ gewährleistet. In der realen Verwirklichung habe sich jedoch — so Kirsch — als nachteilig erwiesen, daß der freie Tausch durch Macht- und Monopolelemente gestört wurde, nicht alle Leistungen über einen in Geld ausdrückbaren Preis vermarktet werden konnten und vor allem der Mensch nicht nur ökonomische Interessen habe.

Der eindimensionale „*homo oeconomicus*“, der sich in einer ihm entfremdeten, inhumanen Gesellschaft wiederfand, habe in dieser Lage nach einem Wohlfahrtsstaat als Garanten für das individuelle Wohlergehen des einzelnen verlangt. Die Rede von den Grundrechten sei lauter geworden, diejenige von den Grundfreiheiten leiser. Mit dieser Neubestimmung staatlicher Funktionen von der reinen Ordnungsinstanz zur Wohlfahrtsagentur sind aber wiederum nachteilige Auswirkungen verbunden, über

die Kirsch berichtete: Werde der Konnex von Leistung und Gegenleistung durch die Verteilungsfunktion des Staates weiter gestört, befände sich der so entstandene Sozial- und Wohlfahrtsstaat auf dem Weg in eine wohlfahrtsstaatliche „Ellenbogengesellschaft“, in der organisierte Gruppen und Verbände bei möglichst wenig Leistung sich auf Kosten anderer zu bereichern suchten. Der Wohlfahrtsstaat verliere zwar an Autorität und werde zum Beuteobjekt organisierter Interessen, gewinne aber gleichzeitig an schikanösen Machtvollkommenheiten gegenüber seinen Bürgern und entmündige sie.

In der heutigen Situation sind nach Auffassung von Kirsch diese Gefahren offenbar: Das Anspruchsdenken der Bürger wächst, die Leistungsbereitschaft nimmt ab. Der Wohlfahrtsstaat habe Züge des Hobbesschen „Raub- und Nullsummenstaates“, der unmenschlich und amoralisch sei. Wohlfahrtssteigerungen würden mit anderweitigen Wohlfahrtseinbußen erkaufte, die Hoffnung der Bürger enttäuscht, zumal sie im Vergleich mit anderen dazu neigten, die eigenen Belastungen zu überschätzen und die ihnen gewährten Wohltaten vergleichsweise gering zu achten. Der Referent befürchtete, daß wir dann sowohl individuelle Freiheit und gesellschaftlichen Frieden verlieren und in einen Naturzustand zurückfallen könnten, „in dem die Menschen — diesmal in Rudeln — einander jagen.“ Zwischen diesen Extremen setzte sich Kirsch dafür ein, den Menschen weder auf die Eindimensionalität des „*homo oeconomicus*“ auf den Markt zu reduzieren noch ihn als gleichfalls verkrüppelten „*homo politicus*“ in das Kräftefeld der Auseinandersetzung um die politische Macht zu zwingen. Staat und Markt seien in ihren eigenständigen Funktionen zu stärken. Zugleich müsse genügend Freiraum für die Verwirklichung des ganzheitlichen Menschen bleiben.

Diesen gelegentlich zu heftigem Widerspruch auffordernden Ausführungen folgte das nicht weniger beeindruckende Referat von Prof. Dr. Hans F. Zacher, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, München, der als Hauptgründe für die Krise des Wohlfahrtsstaates die mit seiner Verwirklichung verbundene Alterung sowie die andauernde Wirtschaftskrise verantwortlich machte.

Die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates hat das Recht — so stellte Zacher die Diagnose — umfassend verändert, entwickelt und belastet. Dabei ist es zu Einseitigkeiten und Binnenwidersprüchen gekommen, zumal das Recht nicht hinreichende Vorkehrungen entwickelt hat, um Fehlern der Politik entgegenzuwirken. Der Wohlfahrtsstaat hat elementare vorfindliche Rechtsfelder — die Ordnung der Arbeit und des Einkommens (Erwerbsrecht, Arbeitsrecht), der Bedarfsdeckung (Warenverkehrsrecht) und des Unterhalts (Familienrecht) — in sich und im Verhältnis zueinander wesentlich differenziert und verändert, um soziale Gefährdungen und Defizite abzubauen (internalisierende Lösungen). Zudem hat er Sozialleistungssysteme geschaffen, die in den vorfindlichen Rechtsfeldern nicht ausgeglichen werden können oder sollen

Verwaltung

(externalisierende Lösungen). Hierdurch ist das Leben neu vertyp, sind neue Lebensatbestände und Solidargemeinschaften geschaffen worden in einem sozialrechtlich komplementierten, mehrschaligen Rechtssystem. Dabei hat sich der soziale Rechtsstaat nach Auffassung von Zacher zu sehr auf die normative Lösung monetärer Probleme konzentriert, wobei die Summe der Einseitigkeit mit „Verrechtlichung“, „Ökonomisierung“ („Monetarisierung“), „Bürokratisierung“ und „Professionalisierung“ umschrieben werden kann.

Das Verfassungsrecht erweise sich gegenüber dem Wohlfahrtsstaat zudem als vorordnungsschwach. Der Katalog von sozialen Grundrechten sei nicht ausgebaut. Der Gleichheitssatz sei — abgesehen von Härtefällen — kein wirksames Regulativ. Der Gesetzgeber leide aufgrund der ihm durch Appellentscheidungen des BVerfG übertragenen „Hausaufgaben“ zunehmend unter „Schulstreß“.

Der Wohlfahrtsstaat hat mit den von ihm ausgehenden Anpassungslasten, dem internen Wachstum und externen Umsichgreifen des Sozialrechts nach Auffassung von Zacher zu einer wohlfahrtsstaatlichen Mobilisierung des Rechts geführt, wodurch die sich ausbreitenden Inseln eines künstlichen Sozialstaates zur stör anfälligen Intensivstation geworden sind. Mit der Alterung des Sozialstaates haben sich die inneren Widersprüche des „Sozialen“ geöffnet. Garantie des Existenzminimums, Gleichheit, Sicherheit, Ausbau der Freiheitsrechte und Vermittlung von Wohlstandsteilnahme ergänzen sich nicht nur, sie stehen auch im Widerspruch zueinander. Der politische und rechtliche Titel „sozial“ breitet sich auf immer mehr Interessen und Besitzstände aus. Der Teppich sozialer Befindlichkeiten überdeckt immer neue Gruppen. An die Stelle des Leistungsprinzips ist die Zuteilung nach Bedürfnissen getreten, Selbstverwirklichung wird zum sozialen Verteilungsprinzip. Die Konflikte, die aufgrund dieser Schwachstellen und Alterserscheinungen des Sozialstaates entstanden sind, werden nach Auffassung von Zacher durch das Zusammentreffen mit der andauernden wirtschaftlichen Stagnation verschärft. Politik durch Verteilung von Opfern und Infragestellen von Besitzständen zu betreiben, begegne rechtsstaatlichen Widerständen.

Als langfristige Rezeptur schlug Zacher eine Entlastung des sozialen Systems durch Marktwirtschaft, Familie und Verbände vor, um die Einseitigkeiten der Verrechtlichung, Ökonomisierung, Bürokratisierung und Professionalisierung der Sozialpolitik zu kompensieren und Freiräume für individuelle Eigeninitiative zu schaffen. Die Verstetigung des Rechts müsse zur Verlässlichkeit und Vorhersehbarkeit rechtlicher Entscheidungen führen und über die Zeiten hinweg nicht nur eine sozusagen synchrone, sondern eine diachrone Gerechtigkeit gewährleisten. Die Sozialpolitik müsse durch Konzentration auf die wirklich bedürftigen Randgruppen „resozialisiert“ werden. Als institutionelle Vorkehrungen schlug Zacher die Bildung eines Sachverständigenrates vor. Der Gesetzgebungsprozeß sei zu verlangsamen, wirksa-

men Richtigkeitskontrollen zu unterwerfen und so zu disziplinieren. Politik müsse ebenso von der Versuchung wie von der Last sich ständig ändernder verteilungspolitischer Handsteuerungen und Kurskorrekturen durch mehr autonome Entscheidungsmechanismen und individuelle Freiheitsräume entlastet werden.

An der anschließenden Diskussion, die vom Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Prof. Dr. Ernst Benda, Karlsruhe, sachkundig und mit Umsicht geleitet wurde, nahmen auf dem Podium Prof. Dr. Burghard Freudenfeld, Direktor des Instituts der deutschen Wirtschaft, Köln, Dipl.-rer.pol Michael Jungblut, Leiter der Wirtschaftsredaktion der Wochenzeitung DIE ZEIT, Hamburg, Gewerkschaftssekretär Horst Jaunich, MdB, Ahlen, und Dr. Bruno Weinberger, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städtetages, Köln, teil. Die Runde wurde später durch Beiträge aus dem Plenum erweitert.

Mit dem Hinweis auf zunehmende Wirtschaftskriminalität durch Steuerflucht, Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit sowie andere Formen der „Ungerundökonomie“ einerseits und ein Ausweichen in Leistungsreduzierungen andererseits wurde die Diagnose der Schwachstellen des Wohlfahrtsstaates ergänzt. Eigennutz werde als Gemeinnutz ausgegeben und öffentliche Mittel gebunden für diejenigen, die das soziale Netz am schamlosesten auszunutzen verstünden. Diese Demontage des Vertrauens könne zu einer Staatskrise führen.

Unterschiedlich beurteilt wurde die Frage, ob die Sozialpolitik sich auf die wirklich bedürftigen Randgruppen konzentrieren solle und andere inzwischen einbezogene Personenkreise wieder ausgegrenzt werden dürften. Das Geschäftsführende Präsidialmitglied der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft, Erster Landesrat Klaus Meyer-Schwickerath, Münster, berichtete dazu aus der Sicht des Kämmerers des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe am Beispiel der Blindenhilfe über Auswüchse des Sozialstaates und die ständig steigende Finanznot der kommunalen Ebene. Das immer weitere Gruppen erfassende Netz sozialer Sicherheiten müsse auf ein vernünftiges Maß reduziert und bei der Produktion weiterer die kommunale Ebene verpflichtender Leistungsgesetze durch Bund und Länder ein Auseinanderfallen von Aufgaben- und Finanzzuweisung vermieden werden. Ferner wurde darauf hingewiesen, daß der Ausbau des sozialen Netzes Randgruppen und „Störenfriede“ integriert, zugleich aber auch neue Unzufriedenheiten und neues Enttäuschungspotential geschaffen habe. Dabei wurde auf Versäumnisse der Politik hingewiesen, der es u.a. auch nicht gelungen sei, die ethischen Aspekte des Wohlfahrtsstaates genügend zu verdeutlichen. Zu den wichtigsten Zukunftsaufgaben gehöre die Beseitigung der (Jugend-)Arbeitslosigkeit und die soziale Sicherung, Versorgung und Betreuung alter Menschen, zumal die erwerbstätige Bevölkerung in wenigen Jahren im Verhältnis zur noch nicht oder nicht mehr arbeitenden Bevölkerung die schwächste Gruppe sein werde.

Der Ertrag der Veranstaltung, die durch einen Empfang der Stadt Bonn abgerundet wurde, lag vor allem in einer umfassenden Diagnose der Fehlentwicklungen des Wohlfahrtsstaates, brachte aber auch für die wissenschaftliche Grundlegung der Therapieansätze reichhaltigen Gewinn. Es gilt, die Auswüchse des Wohlfahrtsstaates zu beschneiden, Anspruchsdenken und Besitzstände zu überprüfen und durch mehr Konzentration der Gesetzgebungsarbeit auf Wesentliches Freiräume für private Eigeninitiative zu schaffen. So gesehen ist die Orientierungskrise im Wohlfahrtsstaat keine Ziel-, sondern eine Steuerkrise, worauf der Erste Vizepräsident der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft, Prof. Dr. Eberhard Laux, in seinem Schlußwort verwies. Es gilt, Spur zu halten und vorsichtig zu drosseln, wenngleich die Umsetzung der abstrakten wissenschaftlichen Erkenntnisse in praktische Tagespolitik wie auch in anderen Bereichen wohl nur über eine schwankende Strickleiter möglich ist, der überdies auch noch einige Sprossen zu fehlen scheinen.

Dr. Bernhard Stuer

Gerechtigkeit in der Beamten- und Dienstrechtspolitik

In der Beamten- und Dienstrechtspolitik kommt es nach übereinstimmender Auffassung der Bundestagsparteien im Ziel darauf an, die sachgerechte Erfüllung der dem öffentlichen Dienst übertragenen Aufgaben und die gerechte Behandlung der Mitarbeiter gerade bei notwendigen Einsparmaßnahmen zur Konsolidierung der Staatsfinanzen zu sichern. Mit dieser im Grundsatz übereinstimmenden Feststellung haben führende Vertreter aller Bundestagsparteien anlässlich der 24. beamtenpolitischen Arbeitstagung des Deutschen Beamtenbundes am 6. Januar in Bad Kissingen zur aktuellen Lage des öffentlichen Dienstes Stellung genommen.

Vorabregelung für Besoldung '83

Als „nicht akzeptabel und nicht durchdacht“ bezeichnete der sozialdemokratische Bundestagsabgeordnete und Vorsitzende des Bundestagsinnenausschusses Dr. Axel Wernitz die „Umkehrung“ des seit über zehn Jahren praktizierten Verfahrens, bei dem das Ergebnis der Tarifverhandlung als Grundlage für die Besoldungsanpassung gegolten habe. Wernitz warnte vor den mittel- und langfristigen Konsequenzen des jetzt von der neuen Bundesregierung umgekehrten Verfahrens, die Beamtenbesoldung vorab festzulegen und den Gewerkschaften anschließend das entsprechende Tarifergebnis „mit der Drohung abzunötigen, etwaige Mehrkosten eines teureren Tarifabschlusses bei den Planstellen einzusparen“. Ein derartiges Signal laufe faktisch auf „Lohnleitlinien“ hinaus. „Es darf nicht so weit kommen, daß die Gewerkschaften an die Wand gespielt werden und daß sie dann zum Prügelknaben der Nation gemacht werden“, sagte Wernitz wörtlich. Die Beamten dürften nicht für eine „Konfliktstrategie“ mißbraucht werden, mit der die Bundesregierung ihren Bekenntnissen zum Berufsbeamtentum in eklatanter Weise widerspreche.