

Ökonomisierung des Sozialen?

|| Ordnungspolitische Anmerkungen zu einem irreführenden Begriff

In der deutschen öffentlichen Diskussion ist schon seit längerem vielfach die Rede von einer Ökonomisierung aller Lebensbereiche: von der Krankenversorgung und Altenpflege über Schule und Bildung bis hin zu den kulturellen Einrichtungen. Dabei ist Ökonomisierung anklagend gemeint und wird verbunden mit dem Vorwurf des Neoliberalismus, der sich im Zug der Globalisierung überall durchsetze, sozialstaatliche Sicherungen abbaue, Solidarität der Erosion aussetze und die Menschen den anonymen Kräften des Marktes überlasse. Ergebnis sei eine kalte Ellenbogengesellschaft.

Diese Wertungen stützen sich auf unbestreitbare Fakten. Die Schere zwischen Arbeits- und Kapitaleinkommen öffnet sich ebenso immer weiter wie diejenige zwischen Armen und Reichen; die Zahlen aus Armutsberichten sind alarmierend. Entsprechend sinkt nach Meinungsumfragen in der Bevölkerung die Akzeptanz unserer wirtschaftlich-sozialen Ordnung. Nach neuesten Erhebungen haben nur noch 31 Prozent der Deutschen eine gute Meinung von unserer Wirtschaftsordnung; nur 24 Prozent sind noch überzeugt, daß wir eine Soziale Marktwirtschaft haben; nur 13 Prozent finden die Verteilung von Einkommen und Vermögen gerecht. Dementsprechend bevorzugen 78 Prozent Sicherheit und bescheidenen Wohlstand vor Risiko und finanziellen Chancen.

Haushalten angesichts der Knappheit der Mittel

Es kann es nicht überraschen, daß die einfachen Parolen der neuen Linkspartei zunehmend Anklang in der Wählerschaft finden; daß von dort unter dem Schlagwort „Soziale Gerechtigkeit“ die Themen gesetzt werden und die „Volksparteien“ dem teils nachgeben, jedenfalls sich schwer tun, eigene Antworten wirksam zu formulieren.

Vor diesem Hintergrund unbestreitbarer Fakten und fragwürdiger Deutungen soll hier die These vertreten werden, daß die Phänomene, die mit Ökonomisierung bezeichnet werden, mit Ökonomie wenig zu tun haben, jedenfalls nicht in dem Sinn, als würden im Sozialen und Kulturellen wieder stärker als bisher Marktpreise zur Geltung gebracht werden. Ökonomie bedeutet Haushalten angesichts der

Knappheit aller Mittel. In einer Marktwirtschaft soll der Markt mit seinen Preisen als Knappheitsindikatoren alle Beteiligten zum Haushalten nötigen. Aber in dem, was man heute mit Ökonomisierung bezeichnet, setzt nicht der Markt die Daten und Grenzen, vielmehr tut es die Politik, der Staat unter Sparzwängen. Er sieht sich gezwungen, mehr Steuern und Abgaben zur Finanzierung der öffentlichen, auch der sozialen Leistungen zu erheben, zugleich die Leistungen einzuschränken, die Budgets, die in den einzelnen Feldern zur Verfügung stehen, zu deckeln. Das ist nichts anderes als eine Form von Rationierung. Diese folgt dem Zwang des harten Faktums, daß man einen Euro nicht zweimal ausgeben kann, und daß alles, was die öffentliche Hand ausgibt, vorher verdient werden muß.

Was immer aber Politik an Grenzen setzt, ist per se umstritten, weil politische Entscheidungen immer aus der wertenden Interpretation von Interessen unterschiedlichster Art hervorgehen. Diese Form des Entscheidens in Konflikten ist unvermeidlich – sie ist das Geschäft der Politik. Aber es fehlt ihr heute dabei weithin eine konzeptionelle Antwort auf die grundlegenden Ordnungsfragen. Daß unser Staat überall in die Rolle des Zwangssparers geraten ist, ist eine Folge des Mangels an ordnungspolitischer Orientierung. Die Soziale Marktwirtschaft wird ständig beschworen. Aber es ist nicht erkennbar, daß die Politik dem damit ursprünglich verbundenen Konzept eines subsidiär tätigen Sozialstaats folgt. Der Staat agiert vielmehr als der große Umverteiler und ist so mit all den Problemen belastet, die damit nun einmal verbunden sind. Das soll im folgenden an den wichtigsten Feldern des heutigen Sozialstaats demonstriert werden: an den klassischen Sozialversicherungen. Die Bereiche Kultur und Bildung bedürften einer eigenen Analyse.

Die Sozialversicherungen in der Sackgasse

1. Beginnen wir mit dem Beispiel der *Pflegeversicherung*. Es gab gute Gründe dafür, daß unser Staat vor mehr als einem Jahrzehnt eine allgemeine Versicherungspflicht für den Fall der Pflege einführte. Es war jedoch keineswegs zwingend, diese Versicherungspflicht für mehr als 90 Prozent der Bürger in Form einer gesetzlichen Pflichtversicherung vorzuschreiben, mit staatlich festgesetzten Beiträgen, Leistungen und entsprechenden Kontrollmechanismen; mit Pflegestufen, Vorschriften über Pflegezeiten und Pflegeformen und der damit erforderlichen Bürokratie. Was damals von manchen als die Vollendung des deutschen Sozialstaats gefeiert wurde, nämlich die Einführung einer fünften Säule der klassischen Sozialversicherungen, erwies sich schon zehn Jahre später als erheblich reformbedürftig. Der Bedarf an Pflegeleistungen steigt, ebenso der an Pflegepersonal; die Leistungen werden teurer, die Mittel knapper. Also erhöht der Staat die Beiträge, kontrolliert schärfer und rechenhaft die Leistungen. Das ist nicht Ökonomisierung, sondern Rationalisierung und Rationierung angesichts von Sparzwängen.

Andere Wege, in einer freiheitlichen Gesellschaft die Versicherungspflicht zu realisieren, wurden seinerzeit kaum diskutiert, hatten jedenfalls keine Chance auf eine Mehrheit. In einer Gesellschaft von Bürgern, deren große Mehrheit in der Lage ist, ihre Autoversicherung in freier Wahl des entsprechenden Unternehmens und mit Formen der Eigenbeteiligung zu realisieren, könnte man sich diesen Weg durchaus auch für den Fall des Pflegerisikos vorstellen. Selbstverständlich hätte die politische Solidargemeinschaft die sogenannte Altenlast ebenso aus Steuermitteln tragen müssen wie eine solidarische Hilfe für jene, die den Mindestaufwand für eine private Versicherung nicht leisten können. Im übrigen aber hätte das Wechselspiel von Nachfragern und Anbietern von Pflegeleistungen dem Marktpreis eine Chance als Knappheitsindikator ebenso gegeben wie als Stimulanz für die Mehrung und Besserung des Angebots. Das beliebte Argument, nur eine allgemeine Pflichtversicherung sei gerecht, überzeugt nicht. Wer es sich leisten kann, kauft ohnedies über die begrenzten Leistungen der Pflichtversicherung hinaus auf privatem Weg Pflegeleistungen hinzu. Der Masse der Bevölkerung wird aber eine Sicherheit für den Pflegefall vorgegaukelt, die es keineswegs gibt; und das Pflegepersonal leidet unter der kleinlichen Kontrolle seiner Tätigkeiten, führt Strichlisten und füllt Formulare aus, statt sich in dieser Zeit den Pflegebedürftigen zuzuwenden.

2. *Krankenversicherung*. Die gesetzliche Krankenversicherung ist seit Jahrzehnten ein Patient der Politik. Die „Reformen“, die sie über sich hat ergehen lassen müssen, können selbst Fachleute kaum noch überblicken, und dennoch bleibt der Patient bettlägrig. Das ursprünglich in dieser Versicherung besonders stark vorhandene genossenschaftliche Element ist kaum mehr auszumachen. Seit langem hängt die Höhe der Beiträge, auch wenn sie noch von den Versicherungen festgesetzt wurden, von politischen Entscheidungen ab; die Politik deckelt Leistungen und Arzthonorare, führt unterschiedliche Formen der Kostenbeteiligung der Versicherten ein; aber von Transparenz zwischen Beiträgen und Leistungen kann in keiner Weise die Rede sein, zumal die Versicherten nicht einmal erfahren, was die von ihnen in Anspruch genommenen Leistungen kosten. Der ab 2009 wirksam werdende Gesundheitsfonds arbeitet mit staatlich festgesetzten Beiträgen und mit einer komplizierten Verteilung der Mittel.

Die Neigung aller, die gern „sozial“ argumentieren, geht dahin, das System zu einer allgemeinen „Bürgerversicherung“ weiterzuentwickeln. In ihr wären alle, auch die bisher privat Versicherten erfaßt, und erfaßt werden sollen auch alle Einkommensarten mit einer für alle gleichen prozentualen Berechnung der Beiträge. Das wäre nichts anderes als eine allgemeine Gesundheitssteuer mit ganz erheblichen Effekten der Umverteilung. Dafür kann man sein, und manche, die sich mit Überzeugung dafür einsetzen, führen selbstverständlich soziale Gerechtigkeit als ihr Hauptargument ins Feld. Demgegenüber sollte man aber zunächst einmal festhalten, daß ein solches System mit Versicherung im Sinn des herkömmlichen Grundgedankens nichts mehr zu tun hat; nichts mehr zu tun hat mit einer genos-

senschaftlich-solidarischen Versichertengemeinschaft; auch nichts mit Wahlfreiheit der „Versicherten“, mit Wettbewerb, mit Transparenz zwischen Beiträgen und Leistungen. Rein gar nichts zu tun hätte ein solches System mit dem doch heute allseits beschworenen Prinzip der Subsidiarität; vielmehr wäre dieses durch eine kollektivistisch ausgelegte Solidarität völlig verdrängt.

Gegen eine solche kollektivistische Lösung kann man mit guten Gründen wiederum plädieren für die Unterscheidung zwischen Versicherungspflicht und Pflichtversicherung. Es gäbe auch hier durchaus die Möglichkeit, die Bürger gesetzlich zu einer Versicherung gegen die Hauptrisiken zu verpflichten, ihnen aber die Freiheit der Wahl zu lassen zwischen unterschiedlichen Anbietern im Wettbewerb, zwischen unterschiedlichen Tarifen mit Möglichkeiten der Selbstbeteiligung. Auch hier könnte die Beitragslast derer, die sie aus eigenem Einkommen nicht tragen können, von der politischen Solidargemeinschaft übernommen werden, ebenso spezielle Alterslasten wegen ihrer besonderen Höhe. In einem solchen, freiheitlich-subsidiär angelegten System würde der Schutz gegen Krankheiten, würde die Gesundheit auch im Blick auf ihre Kosten wieder zu einem ersten Interesse der Menschen, ebenso wie der sparsame Einsatz der Mittel. Wahrscheinlich würde eine zunehmende Nachfrage nach Gesundheitsleistungen deren Markt ausweiten und das Angebot erhöhen, was im Blick auf die Zukunft einer alternden Gesellschaft dringend nötig wäre. Bei uns wird das Krankenversicherungssystem der USA wegen seiner Mängel gern kritisiert, mit Recht insofern, als mehr als 40 Millionen Bürger der USA gar keinen Versicherungsschutz haben. Es sollte aber doch zu denken geben, daß trotzdem in den USA mehr als 13 Prozent des Sozialprodukts für Gesundheitsleistungen ausgegeben werden, während es in Deutschland nur gut zehn Prozent sind.

Solchen Vorschlägen wird gern die Frage entgegengehalten: Wer soll das bezahlen? Darauf kann man nur antworten, daß wir auch heute alles bezahlen müssen, was das System erfordert, und daß zugleich die meisten mit ihm unzufrieden sind. Heute wissen die meisten gesetzlich Versicherten nicht nur nicht, was die Leistungen kosten; sie wissen auch nicht, was sie selbst für diese Leistungen bezahlen. Die Arbeitgeberhälfte der Beiträge wird meistens vergessen, und was der Staat an Steuern zusätzlich aufbringt, ist für niemand durchschaubar. Die Krankenversicherung wird nicht mehr als eigene empfunden, alle Kritik an ihr wird bei der Politik abgeladen. Man könnte sagen, das geschehe ihr recht, tut sie doch immer noch so, als könne sie mit immer mehr Staat und immer mehr Reglementierung von oben die Probleme lösen.

3. *Alterssicherung.* Unter den gleichen Aspekten kann man die Alterssicherung und das System der Sozialversicherungen allgemein betrachten. Am 1957 eingeführten Umlageverfahren und der „dynamischen Rente“ in der Rentenversicherung wird heute viel Kritik geübt. Aber sie war damals ein großer Wurf. Sie verband die Lebensleistung der Arbeitenden mit ihrem Rechtsanspruch auf eine Rente, mit Solidarität für die Alten und mit deren Teilhabe an der allgemeinen Wohlstands-

mehrung. Freilich konnte man schon damals fragen, ob sie nicht zu viel versprach; ob nicht ein Teil der Sicherung für das Alter auf Eigenvorsorge, auf Betriebsrente, auf stärkere Beteiligung der Arbeitenden am Produktivkapital zu gründen wäre. Heute ist zudem die Grundbedingung für das Funktionieren des Umlageverfahrens in Frage gestellt, nämlich sichere Arbeitsplätze für die Masse der Versicherten und für ein ganzes Arbeitsleben.

Aber davon abgesehen ist das System der Rentenversicherung ebenfalls durch Politik schrittweise erheblich verändert worden. Man hat es auf billige Weise ausgedehnt auf Berufsgruppen von Selbständigen. Man hat es durch die Möglichkeit der Frühverrentung und durch Vorruhestands-Regelungen zu einem Instrument der Arbeitsmarktpolitik gemacht. Man hat es mit Elementen von Grund- oder Mindestrente vermischt, und man hat ihm 1990 Lasten aus der Wiedervereinigung aufgeladen. Schließlich erzwang die demographische Entwicklung eine mehrmalige Änderung der Rentenformel. So ist heute auch dieses System durch ein hohes Maß an Intransparenz gekennzeichnet. Die Mittel der Alterssicherung werden zu einem Drittel aus dem Bundeshaushalt aufgebracht, teils durch eine Ökosteuern. Der Zusammenhang von Arbeitsleistung und Rentenanspruch ist nur noch schwer erkennbar, die Rentenformel verstehen nur noch Fachleute. Zudem reicht die gesetzliche Rente längst nicht mehr für die Sicherung eines erreichten Lebensstandards. Rentenbeiträge und Rentenhöhe sind zu hochpolitischen Fragen geworden, sie können Wahlen entscheiden. Wie stark dadurch die Politik unter Druck gerät, war zuletzt erkennbar am politisch-opportunistischen Abweichen des Gesetzgebers von der geltenden Rentenformel nach oben für die nächsten beiden Jahre, um auch, wie man sagte, die Rentner am allgemeinen Aufschwung teilhaben zu lassen. Die Teilhabe sollte aber nach der Rentenformel an die Durchschnittsverdienste der Versicherten geknüpft sein, nicht an einen vagen allgemeinen Aufschwung.

Die ganze Diskussion über heutige oder künftige Altersarmut, über Mindest- oder Grundrente läßt erkennen, daß die Unterscheidung zwischen durch Leistung verdienten Ansprüchen und Hilfen für Bedürftige von der Politik immer weniger beachtet wird. Wiederum hat eine kollektiv verstandene und organisierte Solidarität den Gedanken der Subsidiarität völlig verdrängt. Mit Marktökonomie hat das erst recht alles nichts zu tun.

Ob nicht ein anderes System mit weniger Mitteln sogar mehr erreichen würde, wird nur von Fachleuten diskutiert, und entsprechende Vorschläge provozieren in der Regel den Aufschrei aller „Sozialpolitiker“. Aber wenn mehr Bürger wüßten, wie viel uns die riesige Umverteilungsmaschine kostet, zu der sich unser Sozialstaat entwickelt hat, wären manche Reformgedanken leichter zu diskutieren. Es ist ja nicht nur die immer noch bei über 40 Prozent verharrende Abgabenquote, die heute die Einkommen der arbeitenden Bevölkerung belastet. Es kommen dazu eine Reihe weiterer Steuerarten und vor allem die hohe Mehrwertsteuer, die der Staat bei den Marktteilnehmern – und das sind wir alle – kassiert.

Dieser Staat ist ein riesiges, undurchschaubares System der Umverteilung geworden, belagert und bedrängt von den Interessengruppen verschiedenster Art, die alle meinen, es sei zu ihrem Vorteil, wenn sie noch etwas mehr herausholen. Daß das alles immer noch unter dem Etikett Soziale Marktwirtschaft verkauft wird, ist ein horrendes Mißverständnis. Unter diesem Etikett wird an allen Ecken und Enden dauernd reformiert, novelliert, werden Reformen reformiert – alles unter dem ständigen Streit der Parteien und unter mühsamer Kompromißsuche, was die Politik in den Augen der Bürger ebenso diskreditiert wie das Ordnungskonzept Soziale Marktwirtschaft, das dafür gewiß nicht verantwortlich ist.

Der soziale und ethische Sinn der Markt-Ökonomie

In der öffentlichen Diskussion ist das Konzept Soziale Marktwirtschaft unbestritten. Man darf aber mit guten Gründen bezweifeln, ob zwischen allen, die es beschwören, ein Konsens über das damit Gemeinte besteht. Die heute allenthalben an der sogenannten Ökonomisierung geübte Kritik jedenfalls betont das Soziale gegen den Markt. Dieser erscheint damit als eine negative, anonyme Macht, als blinder Mechanismus, der Wettbewerb besonders auch als Fetisch. Kurzschlüssige Anleihen bei der Theoriediskussion bringen die Kritik auf den Nenner Neoliberalismus, der für den Abbau des Sozialen und für kalte Ökonomisierung verantwortlich sei.

Es ist schon erstaunlich, wie wenig heute in einer freien Gesellschaft die Einsicht in Sinn und Funktionen des Marktes verbreitet ist. Der Markt ist kein Mechanismus, sondern eine sozial-kulturelle Institution, wohl eine der bedeutendsten der Menschheitsgeschichte. Als solche bedarf er der Gestaltung, der Pflege, der Ordnung. Er muß nicht nur gegen seine Feinde, sondern auch gegen seine „Freunde“ geschützt werden. Diesen Schutz bezeichnen manche gern als „soziale Zähmung“ und verstehen so Soziale Marktwirtschaft im Unterschied zu einer völlig freien Marktwirtschaft. Das ist nicht falsch, aber unter dem Aspekt der Zähmung kommt der soziale und ethische Sinn des Marktes selbst nicht genügend in den Blick. Allein schon die Ordnungsalternativen, die uns das 20. Jahrhundert beschert hat, sollten uns aber über diesen positiven Sinn des Marktes belehrt haben. Die politischen Versuche, den Markt zu ersetzen, seine Grundfunktionen außer Kraft zu setzen, haben nicht nur ökonomisch, sondern auch kulturell und politisch katastrophale Folgen gehabt.

Die ökonomischen Grundfunktionen des Marktes sollten eigentlich allen Marktteilnehmern aus dem, was sie täglich tun, einsichtig sein. Der Markt ist das einfache Mittel, die Millionen von Entscheidungen der Produzenten, der Anbieter, der Nachfrage ständig zu koordinieren. Die Marktpreise bringen für alle die Knappheit der Güter zur Geltung und vermitteln damit Anbietern und Nachfragern Informationen und Anreize, sich aus eigenem Interesse dieser Knappheit entsprechend zu verhalten; das heißt nichts anderes als hauszuhalten. Da die Knappheit der Mittel

aber eine Grundbedingung unseres Daseins ist, ist dieses Haushalten zugleich ethisch aus einem allgemeinen Interesse geboten. Marktgegnerschaft ist unsozial.

Die Koordination der ökonomischen Beziehungen durch den Markt statt einer Subordination durch den Staat ist aber zugleich eine Grundbedingung freier Gesellschaft. Sie bedeutet Vorrang der freien Initiativen, der Eigenverantwortung und die Möglichkeit freiwilliger Kooperation in und zwischen Vereinigungen von Menschen. Selbstverständlich erfordert das eine funktionierende staatliche Rechtsordnung; aber diese vorausgesetzt, verwirklicht der Markt zugleich eine Grundform von Gerechtigkeit, nämlich die Gegenseitigkeit. Die Marktteilnehmer können ihre Interessen nur verfolgen, wenn sie auf die Interessen der anderen eingehen.

Es ist ideologischer Aberwitz, die ökonomischen Grundfunktionen des Marktes durch staatliches Handeln ersetzen zu wollen. Das muß schon an der Komplexität moderner Gesellschaften mit ihrem hohen Maß an Arbeitsteilung und ihren millionenfachen Austauschbeziehungen scheitern – von den Gefahren für politische, kulturelle, geistige Freiheiten ganz abgesehen. Politik, welche die Marktfunktionen unnötig einschränkt oder gar außer Kraft setzt, übernimmt sich. Sie produziert Probleme, die der Staat nicht lösen kann, und lähmt die Gesellschaft. Angesichts dieser grundlegenden, nicht nur ökonomischen, sondern eben auch sozialen und ethischen Bedeutung des Marktes ist seine Mißachtung im öffentlichen Bewußtsein, auch in einer wohlfeilen „Kulturkritik“, ein merkwürdiges Phänomen.

Es ist eine Grundeinsicht der heute vielgeschmähten Neoliberalen, genauer der Ordo-Liberalen, daß der Markt seine positiven Wirkungen in Wirtschaft und Gesellschaft nur entfaltet, wenn er ordnungspolitisch geschützt wird. Ordnung des Wettbewerbs gegen Mißbrauch und Sicherung des Marktes gegen seine Vermachtung ist die grundlegende Aufgabe staatlicher Ordnungspolitik in bezug auf den Markt. Solche wirksame Ordnungspolitik vorausgesetzt, entfaltet der Markt in sich hohe soziale Wirkungen. Darin hatten die Ordo-Liberalen Recht. Erst wenn diese positive soziale Bedeutung des Marktes anerkannt wird, ist es sinnvoll, auch nach seinen Grenzen zu fragen.

Es gibt gesellschaftliche Probleme, die der Markt nicht löst. Unbestritten gibt es öffentliche Güter, die über den Markt nicht angeboten werden können. Das soll hier beiseite bleiben, obwohl die Frage nach der Grenze zwischen marktfähigen und öffentlichen Gütern nicht in jedem Fall leicht zu beantworten ist. Hier geht es uns aber um spezifisch soziale Grenzen des Marktes. Der Markt funktioniert „ohne Ansehen der Personen“. Er nimmt in seinen Preisen keine Rücksicht darauf, ob jemand für sich allein oder für fünf Personen einkauft. Er weiß nicht, ob alle Bürger genügend Kaufkraft haben, und er kann das auch nicht garantieren. Er versorgt nicht von sich aus die Menschen, die keine Marktleistungen erbringen können. Er kann auch nicht von sich aus die sehr unterschiedlichen Startchancen der Marktteilnehmer ausgleichen. Insofern ist der Markt sozial blind und bedarf der Ergänzung durch Sozialpolitik.

Es ist aber der falsche Denkansatz, die in verschiedenen Formen zum Markt hinzutretenden Formen sozialen Ausgleichs als „Zähmung des Marktes“ im Sinn möglichst starker Begrenzung zu verstehen. Denn damit schädigt man seine positiven Grundfunktionen. Vielmehr müßte auch der soziale Ausgleich, soweit wie möglich, die Marktfunktionen in seinen Dienst stellen, also mit ihnen arbeiten.

Die zentralen Elemente des deutschen Sozialstaats, nämlich die leistungsorientierten und solidarischen Versicherungen der Arbeitnehmer gegen Grundrisiken (Krankheit, Unfall, Alter, Arbeitslosigkeit) galten lange mit Recht als nachahmenswertes Konzept in Europa. Sie verbanden Arbeitsleistung mit dem Rechtsanspruch auf soziale Sicherheit, Subsidiarität mit Solidarität. Heute sind sie aber bis zur Unkenntlichkeit politisiert, anonymisiert, mit versicherungsfremden Elementen belastet. Die Politik hat ihre genossenschaftlichen Elemente der Selbstverwaltung weitgehend aufgehoben. Für die Versicherten ist ein Zusammenhang zwischen ihren Beiträgen und den Versicherungsleistungen kaum mehr erkennbar, sie empfinden die Versicherungen nicht mehr als ihre eigenen Einrichtungen.

Durchaus gut gemeinte Sozialpolitik hat die grundlegende Unterscheidung zwischen Versicherung, Versorgung und Fürsorge in zunehmendem Maß mißachtet und die Systeme vermischt. Die solidarische Versicherung der Arbeitnehmer gegen Grundrisiken sollte aber etwas anderes sein als die Behebung oder Linderung sozialer Bedürftigkeit. Letztere ist nicht Sache einer Versichertengemeinschaft, sondern der politischen Gesamtheit. Sie wäre daher aus Steuern zu finanzieren; aber auch dabei sollte, soweit wie möglich, auf die Eröffnung von Teilhabechancen gezielt werden. Soziale Versicherungen auf Gegenseitigkeit dagegen sollten von vornherein marktorientiert angelegt sein: freiheitlich, genossenschaftlich, Anreize setzend zur Eigenverantwortung, Kräfte der Gesellschaft mobilisierend. Unsere heutigen Sozialversicherungen erfassen aber 80 bis 90 Prozent aller Bürger, unterwerfen sie einem anonymen System undurchschaubarer Umverteilungen. Entsprechend ist dieses System belastet von ständigen Verteilungskämpfen, belagert vom Druck der Interessenverbände und ständig politischen Opportunitäten ausgesetzt. Alle Kritiker, die gern die soziale Kälte des Marktes und seine „Grenzmoral“ geißeln, sollten sich zugleich fragen, ob die heute in unserem politischen System praktizierte Moral nicht erst recht die einer Ellenbogengesellschaft ist.

Es ist kaum vorstellbar, daß eine wirksame Reform dieses Systems darin bestehen könnte, ihm nunmehr endgültig alle Bürger mit allen ihren Einkommen zu unterwerfen. Die darin dann zu praktizierende „Ökonomisierung“ wäre weiterhin die des staatlich verordneten Zwangssparens, der Reglementierung, der Deckelung von Leistungen, der Erhöhung von Beiträgen und Gebühren. Wirkliche und wirksame Ökonomisierung dagegen bestünde darin, Funktionen des Marktes, Angebot und Nachfrage, Wettbewerb von Anbietern und Wahlfreiheit von Nachfragern zur Geltung zu bringen. Versicherungspflicht müßte verbunden sein mit der freien Verfügung der Bürger über alles, was heute als „Sozialabgaben“

abgeführt wird, und mit der Möglichkeit der Eigenbeteiligung an den frei gewählten Versicherungen.

Die anderen sozialen Leistungen, die auf diesem Weg nicht zu erbringen sind, also zum Beispiel ein wirksamer Familienleistungsausgleich, Chanceneröffnung für sozial Schwächere im weiten Feld von Bildung und Ausbildung usw., sollten aus dem gemeinsamen Steueraufkommen der politischen Solidargemeinschaft finanziert werden, freilich auch ihrerseits möglichst auf Mobilisierung von Kräften und Eröffnung von Teilhabechancen zielend. In einer freien und zugleich sozialen Gesellschaft heißen die beiden Grundformen von Gerechtigkeit Gegenseitigkeit und Teilhabe. Jede Art von Umverteilung sollte diesen beiden Formen von Gerechtigkeit dienen und an ihnen gemessen werden. Das wäre eine gute Ökonomisierung des Sozialen, das heißt Verpflichtung aller, mit den knappen Gütern hauszuhalten. Auf diese Weise würde der Staat ein Stück weit von versorgender Sozialpolitik befreit und so Raum gewinnen für mehr vorsorgende Bildungspolitik.

Was sagt die Katholische Soziallehre?

Christlich-soziale Ideen und Kräfte haben einen nicht unerheblichen Anteil an der Entwicklung des deutschen Sozialstaats. Insbesondere die klassischen Sozialversicherungen sind von ihnen maßgeblich mitgeprägt worden. Von dieser Tradition her ist es verständlich, daß die christlich-sozialen Kräfte auch nach 1945 in der Entwicklung der Sozialen Marktwirtschaft ein besonderes Interesse an der Ausgestaltung ihrer sozialen Komponenten hatten. Die Erneuerung der Sozialversicherungen, ihr Ausbau und ihre Ausweitung auf fast alle Gruppen der Gesellschaft standen im Vordergrund. Man hat sich dessen lange gerühmt, noch bis hin zur Einführung der Pflegeversicherung in den 90er Jahren, und das Problematische daran wohl wenig gesehen. So wurde die weitgehende Verstaatlichung der Systeme nicht als Problem erkannt. Der vorherrschende Gedanke der Verteilungsgerechtigkeit durch den Ausbau der Pflichtversicherungen ließ kaum Raum für das wichtigere Ziel der Teilhabegerechtigkeit, der Teilhabe in Wirtschaft und Gesellschaft durch Chancen und Leistungen zugleich. So blieben zum Beispiel zwei in der Theorie der Katholischen Soziallehre immer als besonders wichtig betonte Ziele, nämlich die Teilhabe der Arbeiterschaft am Produktivvermögen und die Teilhabe der Familien, in der politischen Praxis immer vernachlässigt.

Wenn man die seit über einem Jahrzehnt anhaltende Diskussion über sozialstaatliche Reformen analysiert, kann man feststellen, daß inzwischen die interessenbedingten Kontroversen und Konflikte zwischen den unterschiedlichen katholischen Sozialverbänden fast ebenso stark sind wie zwischen den profanen Interessengruppen. Von einem gemeinsamen Konzept von Sozialstaatlichkeit ist man auch auf katholischer Seite weit entfernt. Das war auch ein Grund dafür, daß

das mit großen Erwartungen in den 90er Jahren diskutierte „Sozialwort der Kirchen“, so gediegen es im Grundsätzlichen ausfiel, in seinen praktischen Empfehlungen (Kap. 5) kein großer Wurf wurde, sondern eher zu einem Warenhauskatalog zu gefälliger Selbstbedienung geriet.

Ein weiterer Grund für tiefgreifende Divergenzen liegt darin, daß es der Katholischen Soziallehre auf der Theorieebene nicht gelungen ist, ihr Verhältnis zum Konzept der Sozialen Marktwirtschaft im Sinn der Ordo-Liberalen konsensfähig zu klären. Während bei den Ordo-Liberalen der Schwerpunkt immer auf der Wirtschaftsordnungspolitik lag und Fragen der sozialen Ergänzung des Marktes weitgehend ausgeblendet blieben (Ausnahme: Alfred Müller-Armack), ging es den Christlich-Sozialen durchweg um das Soziale im Sinn der tradierten deutschen Sozialstaatlichkeit, insbesondere in Form der Sozialversicherungen. Die beiden Konzepte können nur dann zusammenfinden und dann auch zu gemeinsamen Reformbemühungen führen, wenn beide konsequent Ernst machen mit der prinzipiellen Zusammengehörigkeit von Subsidiarität und Solidarität. Die Balance zwischen beiden ist in unserem Sozialstaat verlorengegangen, sie wiederherzustellen wäre *die* Ordnungsaufgabe unserer Zeit. Politisch vermittelbar ist diese Balance freilich viel schwerer als die Einseitigkeiten oder gar die Extreme, zu denen Interessenvertreter und Politiker im Kampf der Meinungen greifen.

Subsidiarität und Solidarität bedingen und begrenzen sich gegenseitig. Wir sind als soziale Lebewesen auf vielfältige Kooperationen angewiesen. Niemand wird das, was er wird, niemand verdient das, was er verdient, nur aus eigener Kraft. Immer nimmt er auch Hilfe und Leistungen der anderen in Anspruch. Deshalb sind wir einander solidarisch verpflichtet. Die politische Gemeinschaft muß dieser Solidarität auch gesetzliche Formen geben, aber nicht als ein alle gesellschaftlichen Beziehungen aufsaugendes staatliches Kollektiv, vielmehr im Sinn einer Rahmenordnung, innerhalb derer sich die personalen und sozialen Kräfte so frei wie möglich in eigener Verantwortung und in freien Assoziationen entfalten können. Solidarität sollte also durchgehend subsidiär geordnet werden, auf Anregung, auf Kräftigung und Schutz der vielfältigen gesellschaftlichen Kräfte zielend. Subsidiarität will keineswegs einen schwachen, vielmehr einen starken Staat. Aber dieser soll stark sein nicht durch Allzuständigkeit, sondern in der Wahrnehmung seiner eigentlichen Aufgaben, die verbindlich für alle wahrgenommen werden müssen. Dem entspricht die Definition des politischen Gemeinwohls in der Katholischen Soziallehre. Dieses vom Staat wahrzunehmende Gemeinwohl ist keineswegs der Inbegriff aller in sozialer Kooperation zu erstellenden Güter, vielmehr die Bedingung dafür, daß die Bürger durch ihre Kooperation in ihren Beziehungen und Assoziationen ihre spezifischen Ziele verwirklichen können.

Wie weit wir heute von diesem Verständnis von freiheitlichem Staat und subsidiärer Sozialstaatlichkeit entfernt sind, kann man fast jeden Tag beobachten: Wo immer ein soziales Problem benannt wird, wird nach dem Staat gerufen. Daß das

zur Deformation der sozialen Systeme und zur Überlastung des Staates führen muß, sollte hier an den Sozialversicherungen demonstriert werden. Auf ein neues Beispiel sei abschließend noch hingewiesen, nämlich auf die Diskussion über einen gesetzlichen Mindestlohn. Auch in diesem Fall stimmen nicht wenige, die sich christlich-sozial nennen, Theoretiker wie Praktiker, in den wohlfeilen Ruf der Linken ein. Es geht hier nicht um die Details des damit aufgeworfenen Problems, das als solches zweifellos unübersehbar ist. Es geht hier nur um den ordnungspolitischen Aspekt, um die Frage, welche Rolle Staat und Politik in der Lohnfindung spielen sollen.

Die Tarifhoheit, die Verantwortung der Tarifparteien für Löhne und Gehälter, ist ein Grundelement der Sozialen Marktwirtschaft, wie sie in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg vor dem abschreckenden Hintergrund geschichtlicher Erfahrungen entwickelt wurde. Die in der Weimarer Zeit geltende staatliche Zwangsschlichtung wollte man ausdrücklich nicht mehr. Staat und Politik sollten entlastet, Lohnkonflikte sollten im vopolitischen Raum ausgetragen werden. Wenn jetzt durch die Hintertür „Mindestlohn“ eine staatliche Mit- oder gar Letztverantwortung für Löhne und Gehälter wieder eingeführt wird, dann läßt man dem Staat eine weitere Last auf, an der er schwer zu tragen haben wird. Staatliche Zuständigkeit für Mindestlöhne wird unvermeidlich dazu führen, daß die Frage nach deren Höhe zu einem Zentralthema künftiger Wahlkämpfe wird. Die Lösung für das gegebene Problem im Sinn subsidiär verstandener Sozialer Marktwirtschaft kann nur darin liegen, es als Frage nach einem Mindesteinkommen zu definieren, wie es ja übrigens längst definiert ist, und nach Lösungswegen zu suchen im Sinn der auch hier uns aufgegebenen Balance von Subsidiarität und Solidarität.

Überlegungen, wie sie hier vorgetragen wurden, wird oft entgegengehalten, im Prozeß der Globalisierung sei der Staat zu einer Ordnungspolitik im nationalen Rahmen nicht mehr fähig. Nun bedürften zwar die Probleme, vor die uns die Globalisierung stellt, gewiß einer eigenen ausführlichen Analyse, was den hier vorgegebenen Rahmen sprengen würde. Aber zwei Anmerkungen seien doch angefügt: Zum einen sind die europäischen Länder, zumal auch der „Exportweltmeister“ Deutschland, viel stärker Nutznießer als Leidtragende der Globalisierung. Ohne unsere großen Chancen auf dem Weltmarkt hätten wir noch erheblich mehr Arbeitslose und damit mehr Lasten auf unserem Sozialsystem. Zum andern nötigt uns gerade der globale Wettbewerb zwischen den nationalen Systemen wirtschaftlich-sozialer Ordnung, unser eigenes System „wetterfest“, das heißt wettbewerbsfähiger zu machen. Mit Rentnermentalität werden sich Deutschland und Europa in der künftigen Welt nicht behaupten können.