

Eigenverantwortung
ist der Schlüssel
zu Reformen

Zwischen Betreuungsstaat und Bürgergesellschaft

Peter Müller

Wir stehen sicherlich am Beginn des 21. Jahrhunderts vor der Herausforderung, das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft neu zu bestimmen. Die Globalisierung, die Individualisierung der Lebensstile, aber auch die zunehmend erkennbare Ineffizienz staatlicher Regulierungstätigkeit in einer ganzen Reihe von Handlungsfeldern erfordert Umdenken, erfordert neues Nachdenken. Wir müssen akzeptieren, dass der moderne demokratische Staat heute viele gesellschaftliche und ökonomische Entwicklungen nur noch begrenzt beeinflussen kann. Eigentlich ist die Situation ein Stück weit paradox. Auf der einen Seite registrieren wir eine zunehmende faktische Ohnmacht des Staates gegenüber den Prozessen der Globalisierung, auf der anderen Seite gibt es aber nach wie vor eine reformresistente Allzuständigkeitserwartung an den Staat, insbesondere im Bereich der sozialen Absicherung. Vor diesem Hintergrund besteht mehr und mehr die Aufgabe, neu zu definieren, wo die Grenzen staatlicher Handlungsmöglichkeiten künftig verlaufen und in welchem Umfang in diesem Zusammenhang Eigenverantwortung und aktive Bürgergesellschaft gefordert sind. Notwendig ist sicherlich, klassische Formen staatlicher Tätigkeit zu überprüfen. Notwendig ist zu überprüfen, ob in der heutigen Zeit eine Ausweitung staatlicher Regelungstätigkeit sinnvoll ist und zu vernünftigen Ergebnissen führt oder ob vernünftige Ergebnisse nicht viel eher dadurch möglich gemacht werden, dass staatliche Regulierungs- und Normset-

zungstätigkeit zurückgenommen wird. Gerade eine Reihe aktueller Beispiele – etwa das 630-DM-Gesetz, die Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes, die Ökosteuer oder der Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit – täuscht eine staatliche Steuerungsfähigkeit vor, die faktisch längst nicht mehr vorhanden ist. Der Staat kann in vielen Bereichen gar nicht mehr so steuern, wie es möglicherweise von ihm erwartet wird, und deshalb sollte er sich davor hüten, mit derartigen Gesetzen Fähigkeiten vorzugeben, über die er längst nicht mehr verfügt.

Doch nicht nur über Sinn und Unsinn von Gesetzen muss debattiert werden, auch sonstige staatliche Tätigkeit muss überprüft und neu bestimmt werden. Wir führen in diesem Lande beispielsweise eine Diskussion um staatliche Subventionstätigkeit. Eine Frage, die immer wieder an uns herangetragen wird, lautet: Ist ein betreuender Staat nicht verpflichtet, durch den Einsatz staatlicher Mittel auch Arbeitsplätze dort zu erhalten, wo unter den Bedingungen des Marktes diese Arbeitsplätze wegfallen müssten? Nehmen wir als Beispiel dafür die Debatte etwa um die Subventionierung der Steinkohleförderung, die dieses Land in besonderer Weise betrifft, eine Debatte, die nach wie vor belegt, dass in vielen Bereichen der Politik die Unsinnigkeit von Erhaltungssubventionen nach wie vor nicht offen diskutiert wird. So ist es uns bis zum heutigen Tage, obwohl wir dies nun wirklich nicht seit Jahren, sondern mittlerweile seit Jahrzehnten einfordern, nicht

gelungen, in einen Dialog mit anderen politischen Entscheidungsträgern darüber einzutreten, wie wir denn schrittweise Beihilfen zur Förderung von Steinkohle umwandeln können in zukunftsgerichtete Strukturhilfen, um auf dieser Basis die Entstehung von Arbeitsplätzen zu begünstigen, die sich dann im Wettbewerb behaupten können. Wenn es bis zum heutigen Tag eine Diskussionsverweigerung der Bundesregierung an dieser Stelle gibt, dann ist das ein Beleg dafür, dass auch hier die Zeichen der Zeit nicht ausreichend erkannt worden sind.

Zwischen Regelungswut und Ohnmacht

Die Janusköpfigkeit unseres Staates – Regelungswut im Inneren und faktisch teilweise vorhandene Ohnmacht in Zeiten der Globalisierung – drängt mal den Bürger, mal den Staat in eine Zuschauerrolle zurück. Mit dieser Divergenz verliert der Staat immer mehr an Kompetenz und Autorität, und dies verunsichert zunehmend die Menschen im Land. Eine Ökonomisierung unserer Gesellschaft, die dazu führt, dass Menschen nicht mehr Subjekt, sondern nur Objekt mächtiger, komplexer und für den Außenstehenden kaum durchschaubarer Marktprozesse werden, entspricht nicht dem Grundverständnis der Sozialen Marktwirtschaft, wie es von Ludwig Erhard, Alfred Müller-Armack oder Walter Eucken entwickelt worden ist. Für sie war klar: Wirtschaft hat dem Menschen zu dienen und nicht umgekehrt. Dieses muss nachvollziehbar, dieses muss transparent sein. Wenn heute viele wirtschaftliche Prozesse nicht mehr nachvollzogen werden, wenn sie Angst produzieren und wenn daraus eine in ihren extremen Ausprägungsformen militante Ablehnung des Prozesses der Globalisierung wird, dann liegt dies auch daran, dass es Versäumnisse in der Aufarbeitung dieser Ängste gibt. Sicherlich ist es Aufgabe der Politik, diese Ängste aufzugreifen, diese

Ängste ernst zu nehmen, über die Risiken der Globalisierung genauso zu reden wie über die Chancen der Globalisierung und über diesen Dialog die Prozesse zu steuern, damit sie nicht zu Äußerungsformen führen, die wir beim letzten Weltwirtschaftsgipfel leider erleben mussten.

Wenn es so ist, dass Wirtschaft dem Menschen zu dienen hat, wenn es deshalb so ist, dass Wirtschaft einen Ordnungsrahmen braucht, innerhalb dessen sich Markt und Wettbewerb entfalten, dann ist dies eine Frage, die heute nicht mehr nur national oder europäisch gestellt werden kann, sondern die heute international gestellt werden muss. Und deshalb ist die Frage wichtig, was der soziale Ordnungsrahmen eines marktwirtschaftlichen Systems unter den Bedingungen der Globalisierung ist. Die Frage der Sozialen Marktwirtschaft ist heute zur Frage der internationalen Sozialen Marktwirtschaft geworden. Insofern ist die Forderung, eine neue Soziale Marktwirtschaft zu definieren, eine berechtigte Forderung.

Mit Blick auf den Wirtschaftsstandort Deutschland muss ein Reformkonzept all diesen Entwicklungen Rechnung tragen. Führungsstrukturen und Unternehmenskulturen müssen sich im Interesse der Wettbewerbsfähigkeit an internationalen Standards und der neuen Qualität weltwirtschaftlicher Interdependenzen orientieren. Auch der institutionelle Rahmen unserer Volkswirtschaft muss neu bemessen werden, damit die Funktionsfähigkeit des Marktes und die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes gewahrt werden. Das heißt, der Wirtschaftsstandort Deutschland braucht ordnungspolitisch konsistente Rahmenbedingungen für die markt- und wettbewerbsfähige, aber auch für die faire und gemeinwohlverträgliche Gestaltung von Marktbeziehungen. Dies entspricht dem klassischen Verständnis von Sozialer Marktwirtschaft, die unter den Bedingungen der Globalisierung, der Digitalisierung und

der Individualisierung neu definiert werden muss.

Die Menschen des 21. Jahrhunderts sind Augenzeugen einer Zeitenwende, die die Steuerungsfähigkeit der Politik, aber auch die Kompensationsfähigkeit unserer Gesellschaft auf eine Weise herausfordert, die in der Geschichte ohne Beispiel ist. Resignation ist zur Bewältigung dieser Herausforderung ebenso wenig geeignet wie wohlfahrtsstaatlicher Regulierungswahn und die Vision der Allzuständigkeit des Staates. Es ist eine Illusion zu glauben, dass die Krise des Sozialstaates ohne grundlegende Verhaltensänderungen und mit einer Mentalität der Besitzstandswahrung zu bewältigen ist. Es ist eine Illusion zu glauben, dass einseitige Beschränkungen des internationalen Wettbewerbs und protektionistische Barrieren die Beschäftigtenentwicklung und die Wettbewerbschancen einer Exportnation verbessern können. Und es ist eine Illusion zu glauben, dass von einer Umverteilung der Arbeitszeit positive Beschäftigungseffekte zu erwarten sind, wenn die Beschäftigten zwar die Arbeit vom Prinzip her aber nicht den Lohn mit den Unbeschäftigten teilen sollen. Die betreuungsstaatliche Debatte ist, dies zeigt sich gerade in der Arbeitszeitdebatte, typischerweise immer auch eine Umverteilungsdebatte. Bevor wir aber über die Frage der Verteilungsgerechtigkeit reden können, die eine wichtige Frage ist, ist die Frage nach der Leistungsgerechtigkeit zu stellen. Leistungsgerechtigkeit ist die vorrangige Frage vor der Frage nach der Verteilungsgerechtigkeit. Bevor die Frage der Verteilung gestellt wird, muss die Frage gestellt werden, wie durch eine Organisation von Wachstumsprozessen der anschließend zur gerechten Verteilung anstehende Kuchen möglichst groß gemacht wird.

Eigenverantwortung zutrauen

Der moderne Sozialstaat muss in Zukunft stärker auf ein ausgewogenes Verhältnis

von Subsidiarität und Solidarität achten. Er muss stärker die Bereitschaft zur Wahrnehmung von Eigenverantwortung stimulieren. Volksskandalität und missbräuchliche Inanspruchnahme von sozialen Versorgungsleistungen gefährden nicht nur den materiellen Unterbau der sozialen Sicherungssysteme, sie gefährden auch in hohem Maße den Grundkonsens, auf dem diese Gesellschaft aufgebaut ist. In der Abwandlung des berühmten Kennedy-Zitats gilt heute mehr denn je: „Bevor du fragst, was der Staat für dich tun kann, frage, was du selbst für dich tun kannst.“ Subsidiarität geht vor Solidarität. Das Subsidiaritätsprinzip verlangt von jedem Einzelnen, dass er die ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten und Fähigkeiten nutzt, bevor er Ansprüche an die Solidargemeinschaft formuliert. Diese Bereitschaft zur Eigenverantwortung ist nicht nur ein richtig verstandenes Aufarbeiten des Begriffes der Solidarität, sondern garantiert auch ein Stück Liberalität im Sinne eines grundsätzlich staatskritischen Freiheitsverständnisses. Sie entspricht einem Menschenbild, das dem Einzelnen seine Eigenverantwortung nicht zumutet, sondern zutraut.

Reformpolitik für Deutschland braucht deshalb nach meiner Überzeugung eine konsequente Rückbesinnung auf das Subsidiaritätsprinzip auf allen Verantwortungsebenen. Dies bedeutet für den Staat – als der *ersten* Verantwortungsebene –, sich weitestmöglich auf das Setzen von Rahmenbedingungen zu beschränken, Kompetenzen klar zuzuordnen und die notwendigen Gestaltungsspielräume für eigenverantwortliches Handeln freier und mündiger Bürger zu schaffen. In einem Staat mit einer Staatsquote von etwa fünfzig Prozent muss man sich ernsthaft fragen, ob wir überhaupt noch in einem marktwirtschaftlichen System leben. Wir brauchen weniger Staat. Wir brauchen eine deutliche

Rücknahme staatlicher Regulierungstätigkeit.

Vor diesem Hintergrund habe ich versucht, bei meinem Amtsantritt im Saarland auf diesem Feld erste Schritte zu gehen. Ich habe in meiner Regierungserklärung gesagt, das Saarland, die neue saarländische Landesregierung, wird die erste Landesregierung in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland sein, die mindestens doppelt so viele Gesetze aufhebt, wie sie neue Gesetze schafft. Im Moment sind wir mit einer Totalrevision der Verwaltungsvorschriften dieses Landes beschäftigt. Wir haben in einem ersten Schritt von den gut 3000 Verwaltungsvorschriften, die es im Saarland gibt, 1365 ersatzlos aufgehoben. Das waren vierzig Kilo Vorschriften, die in diesem Lande nicht mehr gelten – und keiner hat's gemerkt.

Konsensorientierte Zusammenarbeit

Die zweite Verantwortungsebene für Reformpolitik betrifft die Tarifparteien. Hier ist konsensorientierter Zusammenarbeit der Vorzug vor gegenseitiger Blockade zu geben. Bei Tarifabschlüssen ist die gesamtwirtschaftliche Leistung zu berücksichtigen. Tarifabschlüsse sollten sich überbetrieblich auf die Festlegung von Eckwerten beschränken. Die betriebsnahe Lösung, von den Handelnden im Unternehmen ausgehandelt, sollte Vorrang haben vor denjenigen Regelungen, die auf überbetrieblicher Ebene stattfinden. Wir brauchen mehr Tarifverträge mit Öffnungsklauseln. Wir müssen in diesen Bereichen durchgängig dazu kommen, dass betriebliche Vereinbarungen, die mit Zustimmung der dortigen Arbeitnehmervertretungen getroffen worden sind, nicht verhindert werden dürfen durch das Veto von Funktionärseliten, die außerhalb des Unternehmens nach der gegenwärtigen Rechtslage im Zweifel in der Lage sind, betriebliche Vereinbarungen zu torpedieren.

Die dritte Verantwortungsebene sind die Unternehmen. Hier wird es notwen-

dig sein, Führungsverantwortung zu delegieren, mehr Mitsprachemöglichkeiten für Arbeitnehmer zu eröffnen, dadurch Arbeitnehmer zu motivieren und die Verantwortungsbereitschaft für betriebliche Belange zu fördern.

Aktivität der Bürger

Viertens schließlich sind auch die Bürger gefordert. Die Bürger müssen ein Bewusstsein dafür entwickeln, dass es zunächst einmal darum geht, durch Leistung und Eigenvorsorge im Rahmen dessen, was jeder Einzelne leisten kann, Ansprüche zu begründen, dass es notwendig ist, Mitsprachemöglichkeiten aktiv wahrzunehmen, sich für das Gemeinwesen zu engagieren, bevor die Frage nach staatlichen Leistungen gestellt wird. Die Diskussion um die aktive Bürgerschaft ist eine notwendige Debatte. Nicht selten entsteht dabei der Eindruck, dass die Forderung nach der aktiven Bürgerschaft so etwas ist wie die Forderung nach einem Ausfallbürgen in denjenigen Bereichen, in denen der Staat seine Handlungsfähigkeit verloren hat. Genau darum geht es aber nicht. Es geht vielmehr darum, zur Kenntnis zu nehmen, dass es bestimmte Zielsetzungen gibt, deren Verwirklichung in den staatlichen Händen sinnvoll nicht gelingen kann.

Wenn wir uns orientieren an den klassischen Werten der Französischen Revolution, also an *Liberté*, *Egalité* und *Fraternité*, dann ist die Herstellung der *Liberté*, der Freiheit, sicherlich Aufgabe des Staates, die er auch erfüllen kann durch entsprechendes gesetzgebendes Verhalten, durch normative Setzungen und den Vollzug derselben.

Auch die Herstellung der *Egalité*, die Herstellung der Gleichheit, verstanden als Chancengerechtigkeit, ist etwas, was durch staatliches Handeln wesentlich beeinflusst werden kann.

Die Herstellung der *Fraternité*, der Brüderlichkeit, politisch korrekt heißt das

heute Geschwisterlichkeit – die Herstellung der Geschwisterlichkeit kann der Staat nicht leisten. Und es war sicherlich einer der großen Fehler der Politik in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten, dass der Staat immer wieder so getan hat und sich dem Anspruch unterworfen hat, *Fraternité* zu organisieren. Genau daraus resultieren wohlfahrtsstaatliche Betreuungskonzepte, die ökonomisch höchst ineffizient sind und uns unter Gesichtspunkten der Humanität am Ende nicht weitergebracht haben. Und deshalb glaube ich, dass genau hier der Punkt ist, an dem die aktive Bürgergesellschaft in besonderer Weise gefordert ist.

Realistische Reformen

Aus dieser Überlegung, aus der Wiederbelebung des Subsidiaritätsprinzips auf allen Verantwortungsebenen ist eine Vielzahl von Reformkonzepten abzuleiten. Wenn sie umgesetzt werden, sind sie geeignet, dem Spannungsfeld zwischen staatlichem Handeln auf der einen Seite und Wahrnehmung der Eigenverantwortung auf der anderen Seite Rechnung zu tragen und die Position der Bundesrepublik Deutschland auch im internationalen Maßstab zu stabilisieren und zu verbessern.

Wir brauchen sicherlich, um wenige Beispiele zu nennen, eine subsidiäre Sozialpolitik. Subsidiäre Sozialpolitik heißt: Es gilt im Grundsatz das Prinzip von Leistung und Gegenleistung. Die großen Risiken Alter, Invalidität, Krankheit, Pflegebedürftigkeit und Arbeitslosigkeit müssen abgesichert werden. Bei der Frage nach den Absicherungsstandards muss aber nach meiner Überzeugung sehr viel stärker auf die Eigenverantwortung mündiger Bürgerinnen und Bürger vertraut werden. Dazu gehört dann in der Folge mehr Wettbewerb zwischen sozialen und gesundheitlichen Diensten, mehr Wahlmöglichkeiten auch für den Einzelnen anstelle von Einheitsleistungen. Dazu gehört eine Ausgestaltung beispielsweise

unserer Gesundheitspolitik, bei der es die Möglichkeit differenzierter Selbstbehalttarife gibt, bei der es die Möglichkeit gibt, in einem System von Beitragsermäßigungen und Beitragsrückzahlungen Zuwahlmöglichkeiten zu eröffnen, bei denen ein Stück weit diejenigen, die Bezieher dieser Leistungen sind, zu Kunden gemacht werden, die als Kunden preisbewusst Leistungen einkaufen können und entsprechende Leistungen auch in ihrer Qualität garantieren.

Die gesamte Debatte um die Senkung der Lohnnebenkosten, die eine wichtige Debatte mit Blick auf den Wirtschaftsstandort Bundesrepublik Deutschland ist, wird sich an diesem Punkt entscheiden. Und wenn die Ankündigung, die Lohnnebenkosten unter vierzig Prozent zu senken – das ist eines der Versprechen, das im Raume stand mit Blick auf die laufende Legislaturperiode –, wenn diese Ankündigung nicht wahr gemacht werden kann und wenn ganz im Gegenteil davon auszugehen ist, dass wir im nächsten Jahr eine deutliche Anhebung der Beitragssätze im Bereich der Gesundheitsvorsorge erhalten, dann deshalb, weil es uns letztlich nicht gelungen ist, dieses grundsätzliche Umdenken in unsere Gesundheitssysteme hineinzutragen.

Das zweite Beispiel ist die subsidiäre Arbeitsmarktpolitik. Auch in diesem Bereich müssen mehr Anreize gesetzt werden, um die Motivation zur Arbeitsaufnahme zu fördern. Wir müssen fragen, ob wir in diesem Bereich nicht einzelne Systeme haben, die anstatt Motivation zur Arbeitsaufnahme zu sein, Motivation sind, Arbeit nicht aufzunehmen. Subsidiäre Arbeitsmarktpolitik im Sinne einer konsequenten Umsetzung des Lohnabstandsgebotes heißt, dass wir zur Kenntnis nehmen müssen, dass es in Deutschland nicht an Arbeit fehlt. Das Problem, das wir haben, besteht darin, dass die Preise, die für diese Arbeit verlangt werden, so sind, dass die Arbeit zu diesen Preisen in vielen Be-

reichen nicht abgenommen werden kann. Deshalb werden wir an einer grundsätzlichen Debatte von Kombilohn-Modellen nicht vorbeikommen. Davon bin ich fest überzeugt. Wenn es uns nicht gelingt, Systeme zu schaffen, in denen es eine vernünftige Kombination von Transfereinkommen und Arbeitseinkommen im Bereich gering qualifizierter Tätigkeit gibt, werden wir dauerhaft bestimmte Probleme im Bereich der Beschäftigung nicht lösen können. Das dritte Beispiel ist die subsidiäre Tarifpolitik, also der Vorrang für betriebliche Lösungen.

In der Debatte um das Verhältnis von Betreuungsstaat auf der einen Seite und aktiver Bürgergesellschaft auf der anderen Seite brauchen wir eine grundsätzliche Besinnung auf das Prinzip und den Grundsatz der Subsidiarität. Auf diesem Weg wird Eigenverantwortung stärker eingefordert werden können, auf diesem Weg wird es möglich sein, den Staat auf die Erfüllung derjenigen Aufgaben zu reduzieren, die er sinnvollerweise erfüllen kann und die er sinnvollerweise erfüllen soll. Auf diesem Weg wird es möglich sein, ordnungspolitische Sündenfälle, die überall stattfinden, künftig zu vermeiden. Einer der größten ordnungspolitischen Sündenfälle in den letzten Jahren, der Fall Holzmann, kann in seinen psychologischen Wirkungen überhaupt nicht überschätzt werden. Denn auch hier wurde wieder ein Stück weit die Illusion geschürt, dass der Staat am Ende der Notshelfer ist, der bestimmte Probleme lösen kann. Es wird sich auch in diesem Fall zeigen, dass dem nicht so ist.

Den Teufelskreis durchbrechen

Das moderne Deutschland des 21. Jahrhunderts braucht ein umfassendes Re-

formprogramm, um im Zeitalter der Globalisierung wirtschaftliche Prospektivität und Wettbewerbsfähigkeit, um auf Dauer Solidarität und soziale Gerechtigkeit sichern zu können. Wir müssen den Teufelskreis aus Wachstumsschwäche, stagnierender Arbeitslosigkeit, Haushaltsdefiziten und unbeherrschbaren Sozialausgaben durchbrechen. Diese Abwärtsspirale ist das zwangsläufige Ergebnis wohlfahrtsstaatlicher Machbarkeitsvisionen, von denen wir uns schleunigst und endgültig verabschieden sollten.

Wir sollten uns orientieren am Leitbild des mündigen, eigenverantwortlichen und aus sich selbst heraus solidarisch handelnden Bürgers. Die Umsetzung dieses Leitbildes in konkrete Politik wird sicherlich zu heftigen Auseinandersetzungen führen. Aber diese Auseinandersetzungen sind notwendig. Wir können und wir sollen auf die Tragfähigkeit der grundlegenden Tugenden der aktiven Bürgergesellschaft vertrauen. Wir brauchen dafür anreizorientierte Rahmenbedingungen im Sinne des aktivierenden Staates.

Aufgabe des Staates ist nicht die Rundumbetreuung. Aufgabe des Staates ist das Setzen von Rahmenbedingungen zur Entfaltung einer aktiven Bürgergesellschaft, so wie es Ludwig Erhard 1957 in seinem Buch *Wohlstand für alle* geschrieben hat: „Ich will mich aus eigener Kraft bewähren. Ich will das Risiko des Lebens selbst tragen, ich will für mein Schicksal selbst verantwortlich sein. Sorge du, Staat, dafür, dass ich hierzu in der Lage bin.“

Der Text basiert auf einem Vortrag vom 5. September 2001 vor dem Bundesverband deutscher Banken in Saarbrücken.

Diesem Heft liegt das Inhaltsverzeichnis des Jahres 2001 bei.