

Hartmut Reiners

**SOZIALPOLITIK UND DIE IGNORANZ DER GEBILDETEN STÄNDE.
ANMERKUNGEN ZUR SOZIALSTAATSDEBATTE**

**Rolf Rosenbrock zum 65. Geburtstag
Wissenschaftszentrum Berlin, 3. Mai 2010**

Man gestatte mir eine persönliche Vorbemerkung. Rolf Rosenbrock und mich verbindet ein über 40-jähriger gemeinsamer beruflicher Weg. Das hat sich so ergeben, war aber auch kein Zufall. Wir haben zur selben Zeit Ökonomie an der FU studiert, sind nach wie vor bekennende 68er und teilen gemeinsame politische Wertvorstellungen, auch wenn wir sie nicht mehr so militant vertreten wie damals in der „Roten Zelle Ökonomie“. Im Berufsleben fanden wir uns Ende der 1970er Jahre in der wissenschaftlichen Politikberatung wieder, mit dem Schwerpunkt Gesundheitspolitik. Ich landete dann als Ministerialbeamter auf der eher praktischen Seite dieses Genres, Rolf blieb im Wissenschaftsbetrieb. Das führte zwangsläufig schon mal zu unterschiedlichen Sichtweisen, aber daraus sind immer sehr produktive Debatten entstanden. Ohne das regelmäßige Drängeln von Rolf, meine in der gesundheitspolitischen Praxis gewonnenen Erkenntnisse doch bitte schön aufzuschreiben, wäre meine Publikationsliste deutlich kürzer.

Wie gesagt, unser politischer Wertekanon ist weitgehend identisch. Die soziale Ungleichheit ist für uns ebenso seit jeher ein gemeinsames Thema, wie die Bewahrung des Sozialstaats als einem tragenden Pfeiler der Zivilgesellschaft. An ihm wird immer wieder gesägt, und seine Verteidigung wurde nolens volens zu einer beruflichen Lebensaufgabe nicht nur von Rolf und mir. Womit ich beim Ausgangspunkt meines Vortrages wäre: die ebenso faktenarme wie meinungsstarke Kritik von bekannten Publizisten am Sozialstaat als einem die bürgerliche Elite aussaugenden Vampyr. Bemerkenswert an dieser vor knapp einem Jahr vom Zaun gebrochenen Debatte unter Schwerintellektuellen ist nicht, dass notorische Talkshowgäste und Modephilosophen mal wieder krauses Zeug von sich geben. Das sollte man noch nicht einmal ignorieren, wenn sich daraus nicht eine Seriendebatte in den sich als Qualitätspresse verstehenden Zeitungen ergeben hätte. Sie zeigte eine ausgeprägte Ignoranz von Intellektuellen über grundlegende volkswirtschaftliche Zusammenhänge und die Strukturen bzw. Finanzierung unseres Sozialleistungssystems.

Dieses vom Gewerkschafter Michael Wendl zutreffend als „Kasperletheater der ungebildeten Stände“ bezeichnete Medienereignis illustriert aber auch die These des Historikers Tony Judt vom Paradoxon des Wohlfahrtsstaates, „dass seine Anziehungskraft durch seine eigenen Erfolge untergraben wurde.“ Der Sozialstaat hat sich zu einer Selbstverständlichkeit entwickelt, die seine grundlegende Bedeutung für den Zusammenhalt von Wirtschaft und Gesellschaft verschleiert. Sein Fortschritt liegt darin, die Bürger von Existenzsorgen zu entlasten und das sozioökonomische Gleichgewicht zu stabilisieren. Mit diesem individuellen Freiheitsgewinn droht aber auch das Bewusstsein verloren zu gehen, dass dieser selbst nur über die öffentliche Organisation und Finanzierung des Sozialstaats erreicht werden kann. Die dafür erforderlichen Steuern und Sozialabgaben werden eher als staatlicher Zwang empfunden und dienen den „neuen Staatsfeinden“ (Jan Roß) als Beleg für ihre These, der Staat beute die Bürger aus und lasse ihnen immer weniger Netto vom Brutto.

Das Paradoxon, dass sich der Wohlfahrtsstaat gerade wegen seiner Erfolge immer wieder neu legitimieren muss, wurde schon in den 1970er Jahren von Sozialwissenschaftlern wie Christian von Ferber und Franz-Xaver Kaufmann diskutiert. Ihm wurde sogar 1976 der 18. Deutsche Soziologentag gewidmet. In den 1980er Jahren schloß dieser Diskurs über eine Modernisierung des Sozialstaats leider ein, der zudem einen Mangel hatte. Er beschränkte sich auf Fragen der Partizipation und vernachlässigte die ökonomischen Parameter der Sozialpolitik, die im Fokus der aktuellen politischen Auseinandersetzungen stehen. Dort dominiert ein auf der neoklassischen Wirtschaftstheorie basierendes Verständnis vom Sozialstaat als parasitärem Kostenfaktor, das bereits in den 1990er Jahren die ideologische Hegemonie gewann.

Sloterdijk kät mit seinem Postulat einer „Revolution der gebenden Hand“ nur dessen abgeschmackte ordnungspolitische Dogmen wieder. Mit präntiösem Pathos ist es ihm gelungen, die bornierte gesellschaftspolitische Gedankenwelt marktradikaler Ökonomen ins Feuilleton zu transportieren und ein bürgerliches Milieu anzusprechen, das schon immer einen eher ästhetischen als sachbezogenen Zugang zu politischen Streitfragen hatte. Da dessen ökonomische Bildung ausbaufähig ist, kann Sloterdijk mit seiner Behauptung, Zins und Kredit seien das „Movens der modernen Wirtschaftsweise“ und daher Geld- und Vermögensbesitzer die „gebende Hand“ des Sozial- und Steuerstaats, den Anstrich eines Tabus brechenden Neuerers geben, wo er doch nur kalten Kaffee der Vulgärökonomie wieder aufwärmt.

Die Apologie vom Eigentum als der Quelle allen Reichtums wurde bereits im späten 19. Jahrhundert von der österreichischen Schule der Nationalökonomie um Eugen von Böhm-Bawerk und Carl Menger entwickelt. Sie setzten der klassischen Ökonomie von Quesnay über Adam Smith bis hin zu Karl Marx, für die Arbeit und Natur die einzigen Wertschöpfungsquellen waren, ihre subjektive Wertlehre entgegen, die im Marktgeschehen nur den Ausdruck der individuellen Präferenzen der Warenbesitzer sieht und sich nicht weiter fragt, mit welchem Aufwand an Arbeit und Rohstoffen die angebotenen Waren erstellt worden sind. In dieser Indifferenzkurvenökonomie ist jeder Zusammenhang von gesellschaftlicher Arbeit und volkswirtschaftlicher Wertschöpfung ausgelöscht. Der in der Produktion erwirtschaftete Profit wird genauso zum Zins wie die Erträge aus Spareinlagen, und Hedgefonds gelten als ebenso produktiv wie die so genannte Realwirtschaft. Der leider in Vergessenheit geratene Ökonom und Soziologe Werner Hofmann brachte es 1968 in seinem uns damals tief beeindruckenden Vortrag über „Das Elend der Nationalökonomie“ auf den heute noch gültigen Punkt: „Man kann sich schwerlich eine Theorie der Mechanik ohne das Hebelgesetz, eine Astronomie ohne die Lehre von der Gravitation, eine Biologie ohne Einsicht in die Vorgänge der Zellvermehrung denken. In der Ökonomie aber gedeiht eine Produktionstheorie ohne Konzept von dem Prozeß der Wertschöpfung, und sie befindet sich wohl dabei.“ An dieser schmerzfreien Selbstzufriedenheit in den ökonomischen Fakultäten hat sich seither nichts geändert.

Friedrich August von Hayek entwickelte aus der subjektiven Werttheorie im 20. Jahrhundert eine eigene Sozialphilosophie vom Markt als dem einzig legitimen Verteilungs- und Steuerungsinstrument. Er wurde der Stammvater einer radikalen Variante des Neoliberalismus, die grundsätzlich in der Einkommens- und Vermögensverteilung nur eine Alternative kennt: Tausch oder Raub. Steuern und Abgaben sind in dieser Gedankenwelt spezifische Formen von Diebstahl, die nur dann akzeptabel sind, wenn sie der Finanzierung von Justiz, Polizei und Militär und damit der Sicherheit des Besitzbürgertums dienen. Die Sozialpolitik möchte Hayek auf „das alte, an

die modernen Verhältnisse angepasste Armengesetz“ reduzieren, weil dies im Interesse jener liege, „die Schutz gegen Verzweiflungstaten der Bedürftigen verlangen.“ Demnach hat die Sozialpolitik nicht der Kompensation bzw. Beseitigung sozialer Ungleichheit zu dienen, sondern dem Schutz der Wohlhabenden. Die Frage nach sozialer Gerechtigkeit ist dieser Gedankenwelt absolut fremd und nach Auffassung etwa von Manfred E. Streit, emeritierter Direktor des Max-Planck-Instituts für Ökonomik, ein „ordnungspolitisches Ärgernis“. Denn dieser Grundsatz, so Streit mit Bezug auf Hayek, „würde eine Art von Gesellschaft schaffen, die in allen wesentlichen Belangen das Gegenteil einer freien Gesellschaft wäre.“ Das lehre „die Erfahrung mit dem realen Sozialismus, insbesondere in Deutschland.“ Pierre Bourdieu, John Rawls und Armatya Sen als geistige Wegbereiter einer Diktatur von Politbüro und Planungskommission - auf die Idee muss man erst einmal kommen.

Der Weg von dieser scheinbar abgehobenen Gedankenwelt des Besitzbürgertums zur politischen Realität ist gar nicht einmal weit. Er führt pfeilgerade zu dem in Wahlprogrammen und politischen Talkshows breit getretenen Thema der Generationengerechtigkeit. Von Wirtschaftsverbänden finanzierte ideologische Apparate wie die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft verbreiten mit großem Medienecho Auftragsarbeiten mit der Behauptung, die Umlagefinanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung sei nicht demographiefest. Deren nicht nach Altersrisiken differenzierten Beiträge belasteten zukünftige Generationen, die für die in 20 oder mehr Jahren anfallenden hohen Behandlungskosten der heutigen Beitragszahler aufkommen müssten. Bis 2050 werde diese „implizite Schuld“ der heutigen gegenüber zukünftigen Generationen auf etwa ein Viertel des BIP anwachsen, verkündet z. B. Bernd Raffelhüschen „Forschungsstelle Generationenverträge“. Diesen Effekt könne man nur durch den Aufbau eines Kapitalstocks vermeiden, an dem sich die heutigen GKV-Mitglieder mit Sonderbeiträgen beteiligen. Deren zukünftig zu erwartenden Altersrisiken in der Krankenversicherung könnten dann aus den Erträgen dieses Fonds abgedeckt werden.

Derartige Generationenbilanzen sind per se unsinnig. Mit dem gleichen Recht, wie zukünftige Belastungen der jüngeren Generation durch die Krankheitskosten ihrer Eltern und Großeltern zu deren Schulden aufsummiert werden, könnten letztere ihrer Brut deren Ausbildungskosten in Rechnung stellen, ganz zu schweigen von den über Schenkungen und Erbschaften laufenden Transfers, deren Umfang wir gar nicht genau kennen. Wer weiß, vielleicht käme dabei sogar heraus, dass sich die jüngere bei der älteren Generation verschuldet. Das wäre zwar in gesellschaftspolitischer wie ökonomischer Hinsicht grober Unfug, entspräche aber der Logik des Aufrechnens von Schulden und Transfers zwischen den Generationen.

Das Paradigma der Kapitaldeckung weckt die Illusion, das Eigentum von Anteilen eines Kapitalstocks sei an sich ein sicherer Wechsel auf die Zukunft und dem Umlageverfahren deshalb überlegen. Diese Sparstrumpfidologie blendet den Zusammenhang von Kapitalbildung und Wertschöpfung komplett aus. Was aus der Perspektive eines Familienhaushaltes plausibel erscheint, nämlich der Aufbau privater finanzieller Reserven, ist aus gesamtwirtschaftlicher Sicht eine Schimäre. Es gibt keinen volkswirtschaftlichen Geldspeicher wie den von Dagobert Duck, aus dem man sich wie bei einem Bankautomaten bedienen kann. Es gilt vielmehr das von Gerhard Mackenroth bereits vor 60 Jahren formulierte Gesetz, „dass aller Sozialaufwand immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden muss.“ Eigentlich ist das eine banale Feststellung, die aber von Ökonomen wie Friedrich

Breyer, Bernd Raffelhüschen oder Axel Börsch-Supan mit dem Verdikt abgeschmettert wird, das stimme, wenn überhaupt, nur aus der Sicht einer geschlossenen Volkswirtschaft und sei in einer globalisierten Wirtschaft überholt. Man könne unsere demographischen Risiken auch über Kapitalexport abdecken. Das ist schon deshalb ein fataler Irrtum, weil alle etablierten Industrieländer vor den Herausforderungen einer alternden Gesellschaft stehen, während aufstrebende Volkswirtschaften wie Indien oder China zwar viele Probleme haben, aber bestimmt nicht unter Kapitalmangel leiden, den unsere Pensionsfonds decken könnten. Wir müssen uns da schon selber helfen.

Sowohl das Umlageverfahren als auch die Kapitaldeckung implizieren Rechtsansprüche auf die Teilhabe an der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung zukünftiger Perioden. Für deren Einlösung steht im ersten Fall der Sozialstaat bzw. die gesamte Volkswirtschaft gerade, im zweiten Fall die Finanzwirtschaft. Diese ist zur Refinanzierung ihrer Verpflichtungen auf ein ausgewogenes Verhältnis von Sparern zu Entspargern angewiesen. Nach einer Faustregel der Versicherungswirtschaft müssen auf 100 Auszahlungskunden mindestens 120 neue Einzahler gewonnen werden, sonst rechnet sich das nicht. Der demographische Trend geht aber spätestens ab 2020, wenn die Babyboomer-Generation der Jahrgänge 1955 bis 1969 allmählich aus dem Erwerbsleben scheidet, in die Richtung einer Relation von 100:100, wenn nicht 100:90. Demographiefestigkeit sieht anders aus. Und was passiert, wenn der Kapitalmarkt in Turbulenzen gerät und die Finanzwirtschaft ihren Verpflichtungen nicht mehr aus eigener Kraft nachkommen kann, haben wir gerade erfahren: Die Defizite werden sozialisiert.

Man kann es drehen und wenden wie man will, die soziale Absicherung ist immer Teil der Distribution des Volkseinkommens einer jeweiligen Periode. Die Frage ist nur, welche Einkommensschichten eher Zahler und welche eher Empfänger sind. Da sind sich unsere Revolutionäre der gebenden Hand völlig sicher: Die Zahlungsströme gehen von oben nach unten, die Besserverdienenden sind die Melkkühe des Sozialstaates. Sloterdijk stellt zutreffend fest, dass mehr als zwei Drittel des Einkommenssteueraufkommens von 20 Prozent der Einkommenssteuerzahler getragen werden. Aber das ist schon deswegen in Ordnung, weil dieses obere Fünftel mehr als 60 Prozent des steuerpflichtigen Einkommens bezieht. Wer wird da benachteiligt? Richtig peinlich wird es, wenn Klaus Hartung im „Tagesspiegel“ die von ihm wohl rhetorisch gemeinte Frage stellt, ob es gerecht sei, dass 20 Prozent zwei Drittel des Staatshaushaltes zahlen. Wer derart steile Thesen in die Welt setzt, sollte wenigstens die größten Fakten kennen. Die Finanzstatistik weist aus, dass die Einkommenssteuern knapp 30 Prozent des gesamten Steueraufkommens ausmachen. Daher tragen die von Hartung gemeinten 20 Prozent der Steuerzahler auch nur 20 Prozent des Staatshaushalts. Dessen Löwenanteil stellen die Umsatz- und Verbrauchssteuern, die alle Bürger bzw. Unternehmen zahlen und weder Sozialausgleich noch Steuerprogression kennen.

Aber schon mit der Behauptung, der Sozialstaat würde aus Steuern finanziert, wird ein Popanz aufgebaut. Das 2007 gut 700 Mrd. Euro umfassende Sozialbudget speist sich nur zu 40 Prozent aus dem Staatshaushalt. 60 Prozent der Sozialleistungen werden aus Beiträgen von Versicherten und deren Arbeitgebern zur Sozialversicherung finanziert. Dank Versicherungspflicht- und Beitragsbemessungsgrenze wird dieser Anteil des Sozialbudgets zudem größtenteils von den unteren und mittleren Einkommensgruppen der Arbeitnehmer getragen. Selbstständige, Beamte und besser

verdienende Angestellte leisten entweder gar keinen, oder nur einen reduzierten Beitrag zu diesem Solidarsystem. In der gesetzlichen Krankenversicherung sorgt die Beitragsbemessungsgrenze von momentan 45.000 Euro Jahreseinkommen dafür, dass bei einem Versichertenbeitrag von 7,9 Prozent ein freiwillig versicherter Angestellter mit einem Jahreseinkommen von 90.000 Euro einen effektiven Beitragssatz von nur 4,0 Prozent zu zahlen hat. Er wird also nur halb so stark belastet wie seine Kolleginnen und Kollegen mit einem halb so hohen Einkommen. Das Solidaritätsprinzip gilt im deutschen Sozialversicherungssystem praktisch nur für die unteren und mittleren Einkommensgruppen, während die Besserverdienenden geschont werden. Das ist keine übertriebene Behauptung von Gewerkschaften, sondern eine Feststellung der OECD.

Die öffentliche Debatte über den Sozialstaats hat neben der völlig verzerrten Darstellung seiner Verteilungseffekte ein weiteres Defizit. Sie reduziert die Sozialpolitik auf die Gewährung von Lohnersatzleistungen und ist damit auf den Stand der 1950er Jahre zurückgefallen, als Elisabeth Liefmann-Keil feststellte, Sozialpolitik sei „eine Politik der Einkommensverteilung geworden“. Sie traf damit damals den Kern der Sache, weil es um den Lastenausgleich der Kriegsfolgen, die Einführung der dynamischen Rente und die Gleichstellung von Arbeitern und Angestellten bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall ging. Bereits Bismarck hatte die von ihm gegründete Sozialversicherung als ein System von Lohnersatzleistungen konzipiert. Diese Funktion haben die Renten- und Arbeitslosenversicherung auch heute noch. Die GKV ist darüber aber schon lange hinausgewachsen. Machte das Krankengeld 1960 noch 30 Prozent ihrer Ausgaben aus, liegt dieser Anteil heute bei 6 Prozent. Die Pflegeversicherung hat komplett nichts mehr mit Lohnersatzleistungen zu tun. Von ihr profitiert zudem nicht zuletzt das obere Einkommensdrittel, auf das sonst erhebliche private Kosten für die Pflege zukommen würden. Nicht von ungefähr erhielt das 1994 verabschiedete Pflegeversicherungsgesetz den spöttischen Beinamen „Erbenschutzgesetz“.

In der Kranken- und Pflegeversicherung wird besonders deutlich, dass sich der Wohlfahrtsstaat nicht auf die Funktion der Einkommensverteilung reduzieren lässt. Eine gute medizinische Versorgung gehört mittlerweile ebenso zu den Anforderungen moderner Volkswirtschaften, wie ein effektives Bildungssystem und ein umfassendes Programm zur Kinderbetreuung. In der internationalen Debatte über den Wohlfahrtsstaat haben Autoren wie Nicholas Barr, Gosta Esping-Andersen oder Harold Wilensky schon vor etlichen Jahren herausgearbeitet, dass „reiche Demokratien“ (Wilensky) nur mit einer öffentlichen Finanzierung des Bildungssystems sowie gesundheitlicher und sozialer Dienstleistungen Bestand haben können. Sozialpolitik ist in diesem Verständnis keine Wohltätigkeitsveranstaltung für Bedürftige, sondern Infrastrukturpolitik mit unverzichtbaren Investitionen in die allgemeine wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung. In Deutschland sind diese Zusammenhänge zwischen Ökonomie und Sozialpolitik in der akademischen Szene ein eher randständiges Thema und tauchen in den wirtschaftswissenschaftlichen Fakultäten gar nicht erst auf. Nicht nur dort gilt die Sozialpolitik als reiner Kostenfaktor, genauer gesagt als Belastung der Lohnnebenkosten. Auf dieser theoretisch wie empirisch auch nicht ansatzweise begründbaren Vorstellung basierte die „Agenda 2010“ der rot-grünen Koalition, mit der sie sich in die Grütze geritten hat. Die schwarz-gelbe Koalition setzt diese Linie ohne Rücksicht auf deren Scheitern fort. Die ideologische Hegemonie einer schlechten Ökonomie ist offenbar sehr nachhaltig. Die Frage, weshalb das

ausgerechnet in Deutschland so ist, wäre ein Thema für sich. Rolf, es bleibt noch viel zu tun!

Zitierte Literatur:

Nicholas Barr: *The Economics of the Welfare State* (3rd ed.). Stanford 1998 (Stanford University Press)

Gosta Esping-Andersen: *Why We Need a New Welfare State*. Oxford, UK 2002 (Oxford University Press)

Christian von Ferber / Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.): *Soziologie und Sozialpolitik*. Opladen 1977 (Westdeutscher Verlag)

Klaus Hartung: *Deutschland Transfer*. *Der Tagesspiegel*, 28.8.2009

Friedrich A. von Hayek: *Die Verfassung der Freiheit*. Tübingen 1983 (Mohr-Siebeck)

Werner Hofmann: *Das Elend der Nationalökonomie*. Ders.: *Universität, Ideologie, Gesellschaft*. Beiträge zur Wissenschaftssoziologie. Frankfurt am Main 1968 (Suhrkamp): 117-140

Tony Judt: *Ein Sinn für Anstand*. *Die Zeit*, 7.1.2010

Elisabeth Liefmann-Keil: *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*. Berlin-Göttingen-Heidelberg 1961 (Springer)

Gerhard Mackenroth: *Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan*. Schriften des Vereins für Socialpolitik N. F. Band 4. Berlin 1952 (Duncker & Humblot)

Jan Roß: *Die neuen Staatsfeinde*. Was für eine Politik wollen Schröder, Henkel, Westerwelle & Co.?. Berlin 1998 (Alexander Fest)

Peter Sloterdijk (2009): *Die Revolution der gebenden Hand*. *FAZ*, 10.6.2009

Manfred E. Streit: *Soziale Gerechtigkeit - ein ordnungspolitisches Ärgernis*. *FAZ*, 28.5.2008

Michael Wendl: *Ein Kasperletheater der ungebildeten Stände*. *Sozialismus* Nr. 12/2009: 15-17

Harold Wilensky: *Rich Democracies*. *Political Economy, Political Policy and Performance*. Berkely-Los Angeles-London 2002 (University of California Press)