

Der Sozialstaat

Vortrag vor dem Rotary Club Bremen am 11. Juli 2011

Liebe rotarische Freunde,

auch das vergangene Wochenende war in Bezug auf das Staatsschuldenproblem in Europa wieder interessant: Einerseits wurde einmal mehr von der Bundesregierung eine Beteiligung privater Gläubiger an den Kosten der Griechenlandrettung eingefordert und andererseits ist aus der Europäischen Zentralbank eine Aufstockung der Rettungsfonds gefordert worden. Offensichtlich haben wir in Europa – aber nicht nur hier – ein Problem mit den Staatsfinanzen. Wenn man den Politikern glauben will, dann hatten wir verschärft seit 2008 eine Finanzmarktkrise. In dieser Krise musste der Staat die Banken retten und seitdem gibt es durch die hohen Rettungskosten eine Staatsschuldenproblematik. Diese Version lässt unsere Politiker gut aussehen, sie hat aber mit den Fakten nichts gemeinsam.

Für Deutschland sind seit 1970 bis heute die Staatsschulden bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt von rund 40 % auf rund 80 % angestiegen. Die Staatsschulden sind also angestiegen, weil wir aktuell ein viel größeres Bruttoinlandsprodukt erwirtschaften als 1970, aber dies reichte nicht aus und der Staat hat sich noch weit überdimensional verschuldet. Der Weg von den 40 % auf den jetzigen Stand war nicht das Ergebnis der Bankenrettungsaktion, sondern kann fast als eine gerade Linie von 40 % auf 80 % verstanden werden. Mit anderen Worten: unsere Staatsschulden sind weit überproportional gestiegen, egal ob wir einen Boom oder eine Rezession hatten, egal ob die CDU oder die SPD den Kanzler stellte. Wir müssen uns deshalb auf die Suche nach einer anderen Ursache für unser Schuldenproblem machen. Diese Ursache können wir bei unserem prächtig gewachsenen Sozialstaat finden.

Vor diesem Hintergrund möchte ich Ihnen einen Auszug aus einem Essay des Wirtschaftsjournalisten Rainer Hank aus dem immer noch im Buchhandel erhältlichen Sonderheft September/ Oktober 2010 des MERKUR (Die Grenzen der Wirksamkeit des Staates: Über Freiheit und Paternalismus) vortragen:

Gregory King, der erste große Statistiker der Wirtschaftsgeschichte, zählte im Jahr 1688 in England mehr als dreißigtausend mittellose Landstreicher. Sie lebten zeitweise in bitterer Armut. Schon damals gab es allerdings einen Rechtsanspruch auf öffentliche Unterstützung: Wenn wieder einmal schwere Missernten das Land erschütterten, waren die Armen zumindest vor dem elenden Verhungern geschützt. Staatliche Fürsorge bewahrte die Menschen in einer noch weitgehend agrarischen Gesellschaft vor den Unwägbarkeiten der Natur. Niemand sollte durch das von seiner Gemeinde gespannte soziale Netz fallen.

Die Geschichte des Sozialstaats beginnt lange vor Bismarck und Beveridge. Schon im Jahr 1563 hatte Königin Elizabeth I. verfügt, dass jedermann, der Geld hat, zu Wohltätigkeit verpflichtet sei. Wer will, kann deshalb dieses Jahr 1563 als die Geburtsstunde des Wohlfahrtsstaats ausmachen: Es

markiert den Übergang von einer Gesellschaft, die freiwillig Almosen gibt, zu einer Gemeindeordnung, die zwangsweise Abgaben oder Steuern für die Armen erhebt. Die Kirchengemeinden, die quasi staatliche Funktionen hatten, waren gesetzlich verpflichtet, sich um die Armen zu kümmern, und die Gemeinde war gesetzlich verpflichtet, die Kosten dafür zu tragen. Armenhilfe war zu einer Sache des Staates geworden: Anrecht auf Unterstützung in Not und nicht nur Gnade freiwilliger Samariter.

Ende des 18. Jahrhunderts wurde dieses Armenrecht grundlegend reformiert und der sich neu herausbildenden Industriegesellschaft angepasst: „Speenhamland Law“, benannt nach einem kleinen Ort nahe Newbury, sicherte jedermann in England, ob er arbeitete oder nicht, eine Art garantiertes Grundeinkommen zu, dessen Höhe an den Brotpreis gekoppelt war und von den Kommunen an die Bedürftigen ausgezahlt wurde. Rasch wurde die neue Ordnung in vielen Grafschaften des Landes übernommen: eine sozialpolitische und ökonomische Innovation, die jedermann ein „right to live“ zusicherte.

Speenhamland Law zeigte rasch Wirkungen, allerdings anders, als es die guten Absichten der Gesetzgeber gewollt hatten. Niemand hatte das vorhergesehen. Unter dem elisabethanischen Recht waren die Armen verpflichtet zu arbeiten, ohne Rücksicht darauf, welches Einkommen sie damit erzielten. Nur jene, die keinerlei Arbeit finden konnten, hatten Anspruch auf Unterstützung. Unter dem Regime von Speenhamland Law und angesichts der neuen Fabriken des Frühkapitalismus wandelte sich das Armenrecht zu einer Lohnsubvention für die, die arbeiten, mit perverser Anreizwirkung für Kapital und Arbeit. Den Fabrikanten gab die öffentliche Unterstützung einen Anreiz, die Löhne zu senken: Sie bekamen ihre Leute zu praktisch jedem Lohn. Denn den Arbeitern wurde das Mindesteinkommen garantiert, welches auf den Umwegen der Umverteilung auch mit den Gemeindesteuern jener Fabrikanten finanziert werden musste. Ein Mitnahmeeffekt des „moral hazard“ machte sich breit: Wenn sich die Abgabe nicht vermeiden ließ, so wollte man sie sich durch Lohndrückerei zumindest refinanzieren. Zugleich fehlte aber auch für die Armen fast jegliche Motivation, sich eine Arbeit zu suchen, solange sie stets auch ohne Arbeit dasselbe einigermaßen erträgliche Auskommen fanden. Und wenn sie arbeiteten, hatten sie keinen Grund, sich besonders anzustrengen. Denn die staatliche Aufstockung bis zum garantierten Grundeinkommen erhielten sie so oder so. Speenhamland Law war ein Kombilohn, der wirkte wie ein gesetzlicher Mindestlohn.

Die perverse Wirkung von Speenhamland Law war auch den Zeitgenossen nicht verborgen geblieben. Edwin Chadwick, ein dynamischer Mann, der sich einen Namen als Reformers in Sachen Gesundheitswesen und Hygiene gemacht hatte, erhielt den Auftrag, die unerwünschten Nebenwirkungen des Armenrechts zu untersuchen und Vorschläge für Alternativen zu machen. Chadwicks Ergebnisbericht von 1834 über die Arbeit der Royal Commission on the Poor Law erregte schon damals großes Aufsehen. Er kann auch heute noch ohne Übertreibung als sensationell bezeichnet werden: Es ist die erste Fundamentalkritik des modernen Wohlfahrtsstaates – eine Generalabrechnung mit dem Sozialstaat zu einem Zeitpunkt, als er für viele Historiker noch gar nicht angefangen hatte.

Der Wohlfahrtsstaat, so der Bericht, beschädige den Charakter derer, die von den Wohlfahrtsleistungen zu leben gezwungen seien. Wer will schon arbeiten, wenn er ohne Job das gleiche oder sogar mehr Geld bekommen kann? Man habe erwartet, schreiben die Verfasser, dass die größten Probleme aus den Lasten jener resultierten, die die Armenhilfe zu finanzieren gezwungen seien. Doch schon rasch habe sich herausgestellt, dass die negativen Auswirkungen für die Begünstigten noch viel schlimmer seien. „In den Wohnungen der Fürsorgeempfänger verwaorlosen die Kinder; die Kleider von Eltern und Kindern sind in neun von zehn Fällen zerlumpt“, heißt es im Kommissionsbericht. Im Kontrast dazu habe man in den Arbeiterfamilien beobachtet, „dass gerade die, die keine Unterstützung von ihren Gemeinden bekommen, sich in einem sehr adretten Zustand befinden, und zwar selbst die Allerärmsten: Deren Möbel, mögen sie noch so bescheiden sein, sind in gepflegtem Zustand. Die Kinder sind unter elterlicher Kontrolle und gehen zur Schule. Ihre Kleidung ist proper, auch wenn sie sie solange wie es nur geht tragen müssen. Man hat bei diesen Leuten einen Sinn für moralische Gefühle und für Würde.“

Systemisch bedingter Missbrauch, würde man die Kritik am Wohlfahrtsstaat von 1834 heute zusammenfassen. Diese Kritik trifft auch die Arbeitgeber. Fürsorgebezieher und Arbeitgeber halten sich schadlos an allen Steuerzahlern. Das treibt zugleich die Preise am Wohnungsmarkt nach oben, da auch die Vermieter wissen, dass ihre Mieter auf ein garantiertes gemeindliches Grundeinkommen zurückgreifen können. Die Askese des Sparens hingegen wird untergraben, nachdem in einer Reihe von Gemeinden Unternehmer genötigt werden, einen bestimmten Prozentsatz von Fürsorgeempfängern zu beschäftigen. Wer Rücklagen hat, verschlechtert somit seine Chancen auf einen Job. Besser ist es, diese zu verschleudern, um eine Arbeit zu bekommen. Kurzum: Das Wissen um die Wirkung der Fürsorge verändert das Verhalten der Menschen: Sie verhielten sich anders, gäbe es diese Anreize nicht. Das Fürsorgesystem verzerrt die Preise am Markt. Allokation und Verteilung geraten auf die schiefe Bahn.

Ein letztes Beispiel: Die damaligen Sozialkritiker beklagen, dass die Zahl der unverheirateten und alleinerziehenden Mütter sprunghaft zugenommen habe, seit es das Armenrecht gibt. Denn sie hatten außer der Unterstützung für sich selbst auch Anspruch auf Leistungen für ihre Kinder – Leistungen, die sie nicht erhalten hätten, würden sie mit dem Vater in einem gemeinsamen Haushalt zusammen leben. „Die Gemeindehilfe hat eine Tendenz dazu, alle Scham zu vertreiben“, schreibt der Report von 1834. Staatliche Unterstützung wirkte schon damals als Trennungsprämie für Paare: Der Sozialstaat kommt nicht nur fiskalisch, sondern auch moralisch in Bredouille.

Kein Wunder, dass die Kosten der Armenhilfe explodierten: Eine abschließende Untersuchung kam zu dem Schluss, die Fürsorge sei über die Jahre zu kostspielig geworden. Die Ausgaben der Sozialhilfe betragen 1832 fünfmal mehr als 1760, während im selben Zeitraum die Bevölkerung sich nur verdoppelt hatte. Der Sozialstaat, einmal installiert, kann nur eines, aber das kann er gut: wachsen. Und zwar stets schneller als die Wirtschaft wächst, die ihn finanzieren muss. Oder anders gesagt: Wenn die Bevölkerung weniger schnell wächst als die sozialstaatlichen Ausgaben, dann hat der Sozialstaat auch ein demographisches Problem, denn auf die Menschen kommen höhere Finanzierungskosten pro Kopf zu. Summa summarum: Der umverteilende Wohlfahrtsstaat war 1834 in mas-

sive soziale, moralische und finanzielle Schwierigkeiten gekommen. Eine erste Radikalreform wurde fällig.

Was selbst heutige Wohlfahrtsstaatskritiker lange Zeit übersahen, dass nämlich die Kosten der sozialen Wohltaten sich bei weitem nicht nur als wachsende Finanzierungslasten darstellen lassen, war den damaligen Kritikern wohlbewusst. Familiäre oder gesellschaftliche Übernahme von Verantwortung erodiert, weil die Menschen daran gewöhnt werden, dass der Staat – die Gemeinde – es schon richtet. Viele sind der Ansicht, dass sie aus eigener Kraft nicht mehr mit Pech, Unglück und anderen negativen Fährnissen des Lebens fertig werden. Sie merken nicht, dass hohe Entmündigungskosten dafür anfallen, weil der staatliche Paternalismus das Leistungsprinzip außer Kraft setzt. Schließlich entstehen Missbrauchskosten (man denke an die Alleinerziehenden), weil die Staatshilfe den Missbrauch als Alternative nahelegt und Menschen sich gewöhnlich rational verhalten. Der Wohlfahrtsstaat mag einen Nutzen haben, er hat aber auch einen Preis.

Was folgte aus alledem im Jahr 1834? Als Konsequenz des Kommissionsberichts wurden alle Sozialleistungen außerhalb des Armenhauses gestrichen. Es dürfe nicht mehr vorkommen, dass ein Leben mit Stütze attraktiver sei als die Lebensbedingungen des ärmsten Arbeiters der untersten Klasse. Die Kommission verstand es, von diesen Vorschlägen das Parlament zu überzeugen und gesetzliche Veränderungen durchzusetzen. Statt des alten Grundsatzes „Once on the rates, always on the rates“ (einmal Stütze, immer Stütze) galt für die nächsten fünfundsiebzig Jahre der Grundsatz, dass Fürsorge nie attraktiver sein dürfe als Arbeit. Es begann die Ära des „New Poor Law“. Es war die Zeit von Oliver Twist. Es begann die Zeit dehumanisierender Arbeit, die freilich hohes Wachstum und großen Wohlstandsgewinn für alle zuwege brachte.

Unser Problem ist also offensichtlich unser kurzes Gedächtnis: wir haben alles schon einmal gesehen. Damit Sie mich nicht falsch verstehen, ich möchte den Sozialstaat nicht abschaffen. Aber seine Finanzierung läuft derzeit nicht anders als das Schneeballsystem von Bernard Madoff in New York ab, und der sitzt jetzt im Gefängnis! Wir müssen den Sozialstaat und seine Finanzierung reformieren, damit wir den dringend notwendigen Kern erhalten können: die Hilfe für die unverschuldet in Not geratenen Menschen.

Zum Schluss ein Wort zu der aktuellen Griechenland-Diskussion: Erstens gibt es direkt kein Problem des Euros, denn die griechische Wirtschaft repräsentiert lediglich 3 % der europäischen Wirtschaftsleistung. Zweitens gibt es kein Griechenlandproblem, denn die Griechen haben nach ernst zu nehmenden Schätzungen Finanzvermögen im Ausland in Höhe von 160 - 170 % der griechischen Staatsschulden. Wenn also die Griechen ihren eigenen Staat finanzieren würden, dann hätten wir keine Griechenlandkrise. Es gibt aber ein Problem des griechischen Staates, der weit über seine Verhältnisse gelebt hat und dem nun die Griechen vorneweg nicht mehr zutrauen, die aufgenommenen Schulden zurückzuzahlen! Insofern habe ich heute ein aktuelles Thema behandelt.