

---

## Die Logik des Sozialstaates

Der Sozialstaat: Antwort worauf?.....	1
Konkurrierende Zielvorstellungen .....	2
Maximierung der Wirtschaftsleistung.....	2
Maximierung der Verteilungsmasse.....	4
Wohlstandseinbuße durch Umverteilung?.....	5
Der Mittelweg: Zwischen maximalem Wohlstand und maximaler Umverteilung .....	7
Die Verwendung der Verteilungsmasse .....	8
Demokratische Willensbildung zur Umverteilung .....	12
Die Reichweite der Solidarität .....	14

### *Der Sozialstaat: Antwort worauf?*

Der Sozialstaat ist in schlechtem Ruf, und dies aus gutem Grund. Gut begründet ist nicht etwa das pauschale Urteil, der Sozialstaat sei als solcher unbezahlbar geworden, aber doch der Eindruck, die Bürger bezahlten mit ihren Steuern und Abgaben für einen allzu unbestimmten Zweck. Man möchte sicher sein, dass der Staat sich nur sozialen Aufgaben von hohem moralischem und politischem Rang widmet. Man möchte nicht einer hohen Steuer- und Abgabenlast unterworfen sein, nur damit ein allzu traditionsverhafteter Sozialstaat eine unzeitgemäße Aufgabenlast tragen kann.

Der Sozialstaat hat sich politisch gerade dadurch angreifbar gemacht, dass er im Laufe der Zeit aus einer Fülle mehr oder weniger ad hoc ergriffener Maßnahmen gewachsen ist. Die Frage, wie die so entstandenen Bausteine des Sozialstaats jeweils politisch begründet waren, lässt sich historisch relativ leicht beantworten. Umso weniger aber die Frage, was eigentlich die verbindende Idee des Sozialstaats ist und ob es eine solche Idee je gab. Wenn also der Sozialstaat politisch gesehen die Antwort war, was war dann eigentlich die Frage gewesen?

Eben hierzu trifft die zeitgenössische Sozialpolitik keine überzeugende Aussage, und entsprechend erratisch verlaufen die Diskussionen. Je nach Daten- und Stimmungslage sind beispielsweise der Kampf gegen Arbeitslosigkeit, das Bemühen um Chancengleichheit, um allgemeinen Wohlstand, um Verteilungsgerechtigkeit oder um soziale Sicherheit beherrschende Themen in der politischen, aber auch in der wissenschaftlichen Debatte. Ein Konzept, das

---

über zeitliche und geographische Grenzen hinweg Bestand hätte, hat sich hieraus offenkundig nicht entwickelt.

In jüngerer Zeit scheint bei einer Mehrheit der Bürger der Eindruck zu bestehen, den solidarischen Zielen des Sozialstaates sei in der Vergangenheit zu viel gesellschaftlicher Wohlstand geopfert worden, daher lasse der durchschnittliche Wohlstand sich deutlich steigern, wenn der Sozialstaat sich solidarischer Aufgaben entledigte. Daraus erwächst die politische Präferenz nicht nur für eine Um- bzw. Neugestaltung, sondern auch für einen Abbau des Sozialstaats. Hohe Arbeitslosigkeit bei geringem Wirtschaftswachstum ist ein Hintergrund, vor dem solche Einstellungen an Boden gewinnen.

Schon die Zielsetzungen des Sozialstaats waren seit jeher weder über Schwankungen der Konjunktur noch auch über kurzfristige ideologische Trends erhaben. Von welchen zyklischen Über- und Untertreibungen die Sozialstaatsdebatte immer wieder geprägt ist, wird besonders anschaulich am Umgang mit dem Problem Arbeitslosigkeit. Stand zeitweilig das Ziel im Vordergrund, die Arbeitslosigkeit durch andauernde nominelle Vollbeschäftigung zu überwinden, ging es zu anderen Zeiten eher darum, dass der Sozialstaat sich mit einer relativ hohen Sockelarbeitslosigkeit arrangieren lernt. Diese Debatte kommt nicht zum Stillstand. Wie generös, wird immer wieder gefragt, soll der Sozialstaat den Arbeitslosen helfen? Soll er generös sein, weil Arbeitslosigkeit überwiegend unverschuldetes Schicksal ist, oder knauserig, weil sie überwiegend Drückebergerei und eigennützige Ausnutzung sozialstaatlicher Solidarität ist? Soll er statt konkreter materieller Hilfe womöglich nur Hilfe zur Selbsthilfe leisten? Soll er in der Herstellung von Chancengleichheit seine eigentliche Aufgabe sehen, oder soll er womöglich auch in Sachen Arbeitslosigkeit ganz auf die Eigenverantwortung der Bürger setzen?

Bei den Antworten auf diese Fragen handelt es sich natürlich zumeist um rhetorische Übertreibungen, die eher die Richtung für Justierungen am bestehenden Sozialstaat weisen sollen, als dass sie dem Sozialstaat grundlegende Orientierung geben könnten. Eine wirklich grundlegende Orientierung aber hätte der Sozialstaat nötiger denn je.

### *Konkurrierende Zielvorstellungen*

#### Maximierung der Wirtschaftsleistung

Ein selten explizit genanntes, aber hinter dem Schleier politischer Rhetorik doch häufig gemeintes wirtschaftspolitisches Ziel ist dasjenige, die Wirtschafts-

---

leistung eines Landes zu maximieren und damit den größtmöglichen Durchschnittswohlstand zu erreichen. Wo aber Durchschnittswerte die Messlatte des politischen Erfolges sind, treten moralische, eher an Einzelschicksalen als an Statistiken orientierte Erwägungen zwangsläufig in den Hintergrund. Die Maximierung des Durchschnittswohlstandes ist daher ein rein wirtschaftsliberales Ziel, das von der Bedeutung gesellschaftlicher Solidarität vollkommen absieht.

Natürlich bekennt auch eine streng wirtschaftsliberale politische Rhetorik sich nicht offen dazu, dass der Staat Einzelschicksalen gegenüber ganz und gar gleichgültig sein sollte. Auch wer der Maximierung der Wirtschaftsleistung das Wort redet, kann sich einer moralischen Betrachtungsweise nicht vollständig verschließen. Daher wurde diese Zielsetzung in der Vergangenheit moralisch vor allem damit begründet, die Maximierung des Wohlstandes schaffe ein Maximum an Wohlstandschancen und minimiere zugleich die Arbeitslosigkeit. Dies wiederum schaffe allen, die es wirklich wollten, die Chance, am größtmöglichen allgemeinen Wohlstand hinlänglich teilzuhaben, und wenn dennoch ein Sockel von Arbeitslosigkeit verbleibe, sei dieser freiwilliger Natur. Wenigstens in Sachen Arbeitslosigkeit sei daher keine solidarische Politik vonnöten, die auf anderes abziele als das Wohlstandsmaximum. Solidarische Politik verleite nur zum Missbrauch und erhöhe damit die nominelle Arbeitslosigkeit. Eine Sozialpolitik, die dies nicht zulasse, die also kompromiss- und mitleidslos mit dem Arbeitslosigkeitsrisiko umgehe, schaffe die besten Anreize, die sich bietenden Chancen eines intakten Arbeitsmarktes wahrzunehmen. Auch moralisch sei eine solche Politik daher anderen Optionen überlegen.

Eine solche Argumentation ist schlüssig, wenn und solange der Arbeitsmarkt wirklich die ihm unterstellten moralischen Eigenschaften aufweist. Dies aber war nie der Fall, und es ist weniger der Fall denn je. Realität ist vielmehr, dass der Zustand des Arbeitsmarktes, bei dem die Wirtschaftsleistung ihr Maximum erreicht, weniger denn je ein Zustand statistisch gemessener Vollbeschäftigung ist, sondern ein Zustand, in dem Arbeitslosigkeit herrscht. Realität ist ebenso, dass ein sich selbst überlassener Arbeitsmarkt ein wachsendes Maß an Einkommensungleichheit schafft.<sup>1</sup> Allenfalls in einer kurzen Phase der Wirtschaftsgeschichte konnte die Maximierung des Durchschnittswohlstandes daher als politisches Ziel eine auch moralisch ernst zu nehmende Rolle spielen.

---

<sup>1</sup> S. hierzu B. Wehner, Die Logik des Arbeitsmarktes (1) und (2), beide in [www.reformforum-neopolis.de](http://www.reformforum-neopolis.de).

---

## Maximierung der Verteilungsmasse

Die Maximierung des Wohlstandes hatte als wirtschaftspolitische Ziel den Vorteil, klar definiert zu sein und somit klare ideologische Fronten zu schaffen. Die Wirklichkeit ist zunehmend unübersichtlicher geworden. Ein einfach formuliertes Ziel jedoch, dass es mit demjenigen der Wohlstandsmaximierung an Klarheit aufzunehmen vermag, wäre dasjenige der Maximierung der Verteilungsmasse. Je mehr Verteilungsmasse erwirtschaftet wird, desto mehr kann der Staat solidarisch umverteilen und desto wirksamer kann er denen helfen, denen der Markt nicht hilft. Desto generöser kann er dafür sorgen, dass kein Bürger vermeidbare Not leiden muss.

Wohlstand muss zu einem gewissen Grade umverteilt werden, und daher muss Verteilungsmasse erwirtschaftet werden. Dieses moralische Gebot ist unabweisbar, wenn Politik sich nicht nur an einer abstrakten Größe wie dem Durchschnittswohlstand orientiert, sondern auch an Einzelschicksalen. Die Frage ist daher nicht, ob, sondern die Frage ist, wie viel Wohlstand umverteilt werden soll. Möglichst wenig, meinen beharrlich die einen, um möglichst wenig Wohlstand aufs Spiel zu setzen. Möglichst viel, meinen ebenso unbeugsam andere, um eine möglichst solidarische Gesellschaft zu schaffen.

In solcher allgemein gehaltenen, wenig konkreten Formulierung lassen sich natürlich endlose rhetorische Auseinandersetzungen führen. Konkret aber müsste gefragt werden, wie weit solche Extrempositionen wirklich auseinanderliegen. Auf wie viel Durchschnittswohlstand müsste tatsächlich verzichtet werden, wenn die Verteilungsmasse maximiert würde? Oder andersherum: Wie hoch wäre, in Wohlstand gemessen, der Preis für ein Maximum an sozialstaatlicher Umverteilung? Müsste wirklich auf sehr viel Wohlstand verzichtet werden, oder geht es in dieser Debatte letztlich doch vor allem um verdeckte Interessenpolitik?

Dass ein Staat genügend Wohlstand erwirtschaften sollte, um den Klienten solidarischer Umverteilung wirksam helfen zu können, ist im Grunde eine moralische Selbstverständlichkeit. Dennoch sind in der Vergangenheit Staaten immer wieder leichtfertig hinter diesem Ziel zurückgeblieben. Ein Extrembeispiel hierfür war die sozialistische Planwirtschaft. Nicht solidarisch geteilter Wohlstand, sondern solidarisch geteilte Armut war bekanntlich das Ergebnis des planwirtschaftlichen Egalitarismus. Nicht die Verteilungsmasse wurde maximiert, sondern allenfalls der verteilte Anteil an einem viel zu niedrigen

---

Wohlstand. Letzterer blieb bekanntermaßen weit hinter demjenigen zurück, der bei einer Maximierung der Verteilungsmasse erwirtschaftet worden wäre.

Dieses Negativbeispiel belastet noch immer die wirtschafts- und sozialpolitischen Debatten. Die wirtschaftsliberale Zielsetzung der Wohlstandsmaximierung versteht sich noch immer als Mahnung, nicht das Kind mit dem Bade auszuschütten, d.h. nicht ungewollt viel Wohlstand preiszugeben, um staatliche Solidarität üben zu können. Wirtschaftsliberalismus wird rhetorisch daher noch immer als ideologischer Kampf gegen einen unaufgeklärten, allzu egalitären und marktfeindlichen Verteilungsstaat inszeniert, über den indes das politische Bewusstsein längst hinweggegangen ist.

Von solchen ideologischen Spätwirkungen einmal abgesehen, sind aber die halbwegs rational begründbaren Extrempositionen in dieser Frage doch klar. Maximierung des Durchschnittswohlstands ist das eine, Maximierung der Verteilungsmasse das andere Extrem, das in politischen Debatten noch eine halbwegs ernst zu nehmende Rolle spielt.

#### Wohlstandseinbuße durch Umverteilung?

Natürlich geht es selbst nach strikt wirtschaftsliberalem Politikverständnis nicht darum, auf Steuern und Abgaben ganz zu verzichten. Auch wer den Erfolg von Politik am Maßstab des Durchschnittswohlstandes misst, weiß, dass die Abgabenquote eines wirtschaftlich entwickelten Staates nicht beliebig gesenkt werden kann und dass selbst ein gewisses Minimum an Umverteilung unverzichtbar ist. Hinter aller einschlägigen politischen Rhetorik verbirgt sich insofern eine stillschweigende Einsicht, dass in einem wirtschaftlich hoch entwickelten Staat die Abgabenquote zumindest auf Dauer schwerlich unter 30% gehalten werden könnte. Bei keiner geringeren als dieser Abgabenquote nämlich würden die Wirtschaftsleistung und damit der Durchschnittswohlstand ihr Maximum erreichen. Würde diese Quote dauerhaft unterschritten, würden Mängel an der Infrastruktur, Mängel im Bildungssystem und ein Mangel an sozialer Stabilität die Wirtschaftsleistung hinter ihrem Maximum zurückbleiben lassen. Abgaben in dieser Größenordnung sind daher mindestens erforderlich, damit der Staat das Seinige zur Wahrung und Mehrung des Wohlstandsniveaus beitragen und ein hierfür notwendiges Minimum an gesellschaftlicher Solidarität aufbringen kann.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Dieser Sachverhalt, der Rückgang der Wirtschaftsleistung also bei zu geringer Abgabenquote, ist im Anhang in der Abb. 1 dargestellt.

---

Würde statt des Durchschnittswohlstandes demgegenüber die Verteilungsmasse maximiert, würde dies natürlich zu einer deutlich höheren Abgabenquote führen, und diese höhere Abgabenquote wiederum hätte einen Verlust an Wirtschaftsleistung zur Folge. Dieser Sachverhalt ist allgemein unstrittig. Unstrittig ist daher auch, dass die Abgabenquote nicht beliebig erhöht werden kann, ohne dass neben dem Wohlstand schließlich auch die Verteilungsmasse unter ihrem möglichen Maximum bliebe. Um möglichst viel umverteilen zu können, muss erst einmal eine hohe Wirtschaftsleistung erbracht werden, und dies ist nur möglich bei einer verträglichen Abgabenquote. Bei extremer Abgabenbelastung ließe sich durch Senkung der Abgaben mit der Wirtschaftsleistung auch die Verteilungsmasse erhöhen. Um eine sachliche politische Debatte um Sozialstaatlichkeit, Umverteilung und Abgabenquote führen zu können, sollte daher zumindest überschlägig die Wohlstandsdifferenz bekannt sein, um die es in der einschlägigen politischen Auseinandersetzung wirklich geht.

Ein einfaches Rechenbeispiel macht deutlich, wie eine solche Abschätzung vorgenommen werden könnte. Wenn sich langfristig die Wirtschaftsleistung dadurch um mehr als 6% steigern ließe, dass die Abgabenquote beispielsweise von 53% auf 50 % der Wirtschaftsleistung gesenkt wird, dann würde diese Abgabensenkung auch die Verteilungsmasse anwachsen lassen. Je höher die Abgabenquote, desto ausgeprägter wäre dieser Effekt.<sup>3</sup> Unter den Bedingungen dieses Rechenbeispiels wäre die Verteilungsmasse bei einer Abgabenquote in der Größenordnung von 50% maximiert. Bei einer darüber hinausgehenden Abgabenquote würden Durchschnittswohlstand und Verteilungsmasse sinken.

Natürlich ist man in dieser Frage auf Plausibilitätsüberlegungen angewiesen oder auf Mutmaßungen, die sich auf vage historische Daten gründen. Präzise Daten werden hierzu schon deswegen niemals verfügbar sein, weil jede Gemeinschaft von Staatsbürgern sich Experimenten verweigern würde, die nur der Messung der Wohlstandseffekte verschiedener Umverteilungsquoten dienen. Dennoch lassen sich zumindest Größenordnungen der auftretenden Effekte abschätzen. Theoretisch plausibel und mit historischen Erfahrungen in

---

<sup>3</sup> Zu einer Präzisierung dieses Sachverhalts s. die Erläuterung im Anhang. Bei steigender Abgabenquote weicht im Übrigen natürlich ein wachsender Teil der Wirtschaftsleistung in die sog. Schattenwirtschaft aus, wo er nicht zur Verteilungsmasse beiträgt. Die Schattenwirtschaft eingerechnet, sinkt daher bei steigender Abgabenbelastung die reale Wirtschaftsleistung um weniger als den statistisch erfassbaren Wert.

---

Einklang dürfte beispielsweise ein Zusammenhang zwischen Abgabenquote und Wohlstand sein, wie er im Anhang in Abb. 1 dargestellt ist. Unter den dort getroffenen Annahmen liegt der Preis für eine Maximierung der Verteilungsmasse, in Durchschnittswohlstand gemessen, in der Größenordnung von 5%. Um etwa 5% könnte demnach der Durchschnittswohlstand einer Gesellschaft äußerstenfalls steigen, wenn sie sich von dem einen politischen Extrem zum anderen, von der Maximierung der Verteilungsmasse zur Maximierung des Durchschnittswohlstandes, bewegte. Um maximal 5 % würde umgekehrt der Durchschnittswohlstand sinken, wenn eine ganz und gar unsolidarische, allein auf den Durchschnittswohlstand bedachte Gesellschaft sich dem Maximum an staatlicher Umverteilung annäherte.

Dies ist sicher nicht mehr als eine plausible Schätzung, aber es lässt doch die Größenordnung des Problems erkennen. Es zeigt, dass in der Auseinandersetzung um die Sozialstaatlichkeit weit weniger auf dem Spiel steht, als es in der einschlägigen politischen Rhetorik zumeist den Anschein hat. Politischer formuliert, zeigt es, dass der Preis für einen verlässlichen sozialen Frieden bei kaum mehr als 5 % des maximal möglichen Durchschnittswohlstandes liegen dürfte. Weiter liegen die politischen Extreme in dieser Frage nicht auseinander.

Der Mittelweg: Zwischen maximalem Wohlstand und maximaler Umverteilung

Die Maximierung der Verteilungsmasse ist eine extreme Zielsetzung, die der Interessenlage sozialstaatlicher Institutionen entsprechen mag, nicht aber der Interessenlage der Bürger. Sie wäre allenfalls mit einer moralischen Rigorosität zu erklären, die allein staatlichen Zuwendungen an bedürftige Bürger moralische Qualität zubilligte, nicht aber anderweitigen Einkommensquellen wie Versicherungsleistungen und Arbeitseinkommen. Einer von solcher Rigorosität unvoreingenommenen Politik kann es nur darum gehen, zwischen den Extrem der Wohlstandsmaximierung und der Maximierung der Verteilungsmasse einen moralisch, ökonomisch und politisch plausiblen Mittelweg zu finden.

Unter Annahmen, wie sie im Anhang in der Abb. 1 dargestellt sind, hieße dies, zwischen Abgabenbelastungen von mindestens 30% und höchstens 50% einen politisch plausiblen Mittelweg zu finden. Irgendwo zwischen diesen extremen Positionen liegt auch jenes moralische Optimum, das die schlechtestgestellten Bürger einer Gesellschaft in die bestmögliche wirtschaftliche Lage versetzt.

---

Für die reale Politik bedeutet dies, dass Auseinandersetzungen über die Abgabenquote auf einem viel schmaleren Korridor geführt werden, als die politische Rhetorik es häufig suggeriert. Es geht daher in der realen Politik auch nicht darum, ob Umverteilung den Wohlstand in der Größenordnung von 5% des Sozialprodukts mindert. In der realen politischen Auseinandersetzung geht es allenfalls darum, ob gesellschaftliche Solidarität eine Wohlstandseinbuße von etwa 3% bis 4% des Sozialprodukts rechtfertigt. Um mehr geht es in einer entmystifizierten Sozialstaatsdebatte nicht.

#### *Die Verwendung der Verteilungsmasse*

Je plausibler eine verfügbare Verteilungsmasse verwendet wird, desto plausibler wird auch das politische Argument, dass gesellschaftliche Solidarität um den Preis einer geringen Wohlstandseinbuße zu optimieren sei. Wenn der Sozialstaat sich beispielsweise dazu bekannte, den Bedürftigsten seiner Bürger möglichst wirksam und möglichst vorbeugend helfen zu wollen, wäre damit schon eine moralisch plausible Verwendungsmaxime formuliert.

Ein politisch legitimer Sozialstaat gründet sich indes nicht allein darauf, dass er über genügend Mittel und eine plausible Verwendungsmaxime verfügt. Seine politische Legitimation hängt auch und vor allem davon ab, ob ihm die solidarische Verwendung in der Praxis wirklich gelingt. Vor allem hieran dürften die Zweifel in der jüngeren Vergangenheit gewachsen sein. Insofern ist weniger die sozialstaatliche Solidarität als solche in Misskredit geraten als vielmehr das Instrumentarium, mit dem der herkömmliche Sozialstaat seine Ziele zu verfolgen vorgibt.

Der reale Sozialstaat besteht in der Tat aus einer Vielzahl historisch aneinandergereihter Umverteilungsmaßnahmen, denen nie eine verbindende Idee zugrunde gelegen hat. Fast allen diesen Maßnahmen ist zudem gemein, dass sie eine eher verdeckte als eine offene und transparente Umverteilung betreiben. Wen der Sozialstaat in welchem Umfang begünstigt oder belastet, ist daher für die Bürger niemals deutlich geworden. Die Umverteilung, die innerhalb des Steuersystems und in den Systemen der sozialen Sicherung stattfindet, ist für Zahler und Empfänger nur zu einem geringen Teil nachvollziehbar. Gerade die verdeckte Umverteilung aber ist es, die als solidarische Leistung des Sozialstaates von den Empfängern wenig gewürdigt, aber mit umso größerer Selbstverständlichkeit in Anspruch genommen wird. Diese verdeckte Umverteilung ist es auch, deren Auswirkungen auf die Abgabenlast



---

lange Zeit kaum bemerkt wurden, auf längere Sicht aber mit umso größerem Argwohn betrachtet werden.

Der Eindruck, dass die reale Umverteilung keinem verbindlichen Solidarprinzip folgt, bringt den Sozialstaat daher vor allem bei seinen Gebern in Verruf. Als Geber, d.h. als Nettozahler, fühlen sich - zumindest bei hoher Abgabenbelastung - auf lange Sicht auch viele, die dies in Wahrheit nicht sind, für die also die Belastungen des Sozialstaats nur subjektiv schwerer wiegen als die Leistungen. Der Sozialstaat gerät daher auf Dauer umso mehr in die politische Defensive, je mehr Aufmerksamkeit den umverteilungsbedingten Belastungen zuteil wird. Darüber hinaus hat der Sozialstaat sich zunehmend mit dem Einwand auseinanderzusetzen, viele seiner Umverteilungsmaßnahmen würden zum Missbrauch geradezu einladen. Der naheliegende Vorwurf lautet, zu viele Bürger erhöhen leichtfertig - oder simulierten gar - Ansprüche auf solidarische Leistungen, ohne dass Bedürftigkeit im eigentlichen Sinne vorliege. Insofern schaffe der Sozialstaat selbst die Anlässe zu der von ihm angebotenen Umverteilung.

Solchen Vorwürfen kann der Sozialstaat dadurch begegnen, dass er seine Verwendungsmaximen präzisiert. Eine plausible Maxime wäre die oben genannte, dass vorrangig den Bürgern zu helfen sei, denen es schlechter geht als allen anderen. Diese - am Gerechtigkeitskonzept John Rawls orientierte - Regel ließe sich auf alle Bereiche sozialstaatlicher Umverteilung anwenden. Sie ließe sich als Aufforderung interpretieren, eine breit gestreute sozialstaatliche Unterstützung zu unterlassen, von der auch relativ gut situierte, nicht offenkundige Not leidende Bürger profitieren würden. Umverteilung zum einen möglichst transparent, zum anderen aber auch möglichst gezielt zu praktizieren wären aus dieser Sicht die obersten Gebote an den Sozialstaat.

Wie das Ziel, den Bedürftigsten möglichst wirkungsvoll zu helfen, in der sozialstaatlichen Praxis zu realisieren wäre, ist indessen höchst kontrovers. Ein Sozialstaat nämlich, der nur denen hilft, bei denen eine besonders hohe Bedürftigkeit nachgewiesen ist, kann sich schon durch diese Praxis moralisch ins Unrecht setzen. Er maßt er sich nämlich an, Bedürftigkeit präzise diagnostizieren zu können, und er unterstellt, hierzu auch moralisch legitimiert zu sein. Er geht davon aus, er wisse genauer als die Betroffenen selbst, ob und in welchem Umfang sie seiner solidarischen Maßnahmen bedürfen. Er unterstellt auch, er habe das moralische Recht, sich in die Lebensumstände seiner Klientel einzumischen, um individuelle Bedürftigkeitsdiagnosen anstellen zu können.

---

Ein Sozialstaat, der möglichst gezielte Hilfe leisten will, interveniert zudem nicht wirklich präventiv, nicht schon vor Eintritt von Bedürftigkeit, sondern er wartet den Eintritt realer oder sich abzeichnender Bedürftigkeit erst einmal ab. Dies aber kann bereits dazu führen, dass Bedürftigkeit, wie solidarisch sie letztlich auch immer aufgefangen wird, sich zunächst einmal unnötig verschlimmert. Wer nämlich seine Bedürftigkeit dem Staat nachweisen, sie also offen deklarieren und den daraus abgeleiteten Anspruch des Sozialstaats auf Einmischung in seine Lebensumstände tolerieren muss, kann allein dadurch Opfer vermeidbarer Bedürftigkeit werden. Solche herkömmliche Form sozialstaatlicher Solidarität hat insofern einen schwerwiegenden moralischen Makel. Je weniger demgegenüber Bedürftigkeit offengelegt werden müsste, je mehr sie also Privatangelegenheit der Betroffenen bliebe, desto größer könnte der moralische Gewinn des Sozialstaates sein.

Dieser Einsicht folgt das Konzept des Bürgergeldes.<sup>4</sup> Das Bürgergeld ist eine Form solidarischer Umverteilung, die allen Sozialstaatsbürgern gleichermaßen zuteil würde. Es nimmt zwar das Ausmaß der Bedürftigkeit nicht zum Kriterium für die Dringlichkeit der Umverteilung, aber es kompensiert diesen scheinbaren moralischen Mangel dadurch, dass es zum einen - unabhängig von allen Diagnoseproblemen - immer auch den wirklich Bedürftigsten zugute kommt, und dass es zum anderen den Bedürftigen jede ausgrenzende Stigmatisierung erspart. Das Bürgergeldkonzept ist insofern eine moralisch hochrangige Alternative zur herkömmlichen Form von Sozialstaatlichkeit. Zudem kann es im Vergleich zu herkömmlichen Umverteilungskonzepten unter bestimmten Umständen auch die Abgabenlast mindern und damit den Durchschnittswohlstand erhöhen.<sup>5</sup>

Das Bürgergeld wäre eine universelle sozialstaatliche Präventivmaßnahme. Es wäre eine Vorbeugung gegen Bedürftigkeit nicht nur aufgrund von Arbeitslosigkeit, sondern auch für den Fall, dass Sozialstaatsbürger aus anderen Gründen kein auskömmliches Erwerbseinkommen erzielen. Es wäre ein Sockeleinkommen, das gleichermaßen an Kinder, Kranke und Alte, aber eben auch an Erwerbstätige ausgezahlt würde. Dennoch würde ein solches Bürgergeld für sich genommen natürlich nicht ausreichen, um in allen denkbaren Lebensumständen für ein hinlängliches Einkommen zu sorgen. Auch die Empfänger von Bürgergeld müssten daher verbleibende Lebensrisiken

---

<sup>4</sup> Gemeint ist das sog. "echte" Bürgergeld, d.h. nicht das Bürgergeld im Sinne einer negativen Einkommensteuer. Siehe hierzu auch "Die Logik des Bürgergeldes" in [www.reformforum-neopolis.de](http://www.reformforum-neopolis.de)

<sup>5</sup> S. hierzu auch die Präzisierung im Anhang.

---

versichern. Sie müssten verpflichtet werden, nicht nur für die finanziellen Risiken des Krankheitsfalls, sondern auch der Arbeitslosigkeit, der Arbeitsunfähigkeit und des Alters Mindestversicherungen abzuschließen. Solche Versicherungen hätten aber in einem Bürgergeldssystem nicht mehr die Aufgabe, Einkommen umzuverteilen, sondern sie würden allein der Risikovorsorge im versicherungswirtschaftlichen Sinn dienen.

Zu den Leistungen solcher Versicherungen könnte im Fall von Arbeitslosigkeit zum einen finanzielle Unterstützung gehören, zum anderen aber auch Arbeit und Arbeitseinkommen. Eine der Aufgaben einer Arbeitslosenversicherung wäre es unter diesen Umständen, Arbeit und ein zugehöriges Arbeitseinkommen anzubieten, das die Differenz zwischen Bürgergeld und dem moralisch gebotenen Einkommensminimum abdeckt. Möglich wäre dies u.a. im Rahmen von - vergleichsweise niedrig entlohnter - Zeitarbeit oder in Einzelfällen auch länger andauernder, subventionierter Beschäftigung. Die Grenze zwischen Arbeitslosigkeit und Arbeitsunfähigkeit würde somit in einem Bürgergeldstaat deutlich anders verlaufen als im herkömmlichen Sozialstaat. Der Kreis der Arbeitslosen und auch der Arbeitsunfähigen wäre erheblich verringert, und damit wäre die Aufgabe, eben diesem Personenkreis solidarisch zu helfen, viel leichter beherrschbar.

Das Bürgergeldkonzept ist eine moralische Herausforderung für den herkömmlichen Sozialstaat. Es ist eine präventive, nichtinterventionistische und dabei bezahlbare Strategie gegen Bedürftigkeit, verbunden mit einer Versicherungspflicht für Lebensrisiken, die durch das Bürgergeld allein nicht abgedeckt sind. Darüber hinaus zeichnet sich das Bürgergeldkonzept - im Gegensatz zum herkömmlichen Sozialstaat - durch Transparenz und Verständlichkeit für alle Bürger aus. Es ist damit nicht zuletzt eine Vorbeugung gegen Überforderungen des Staates durch Einmischungen ins soziale Detail.

Ein Sozialstaat, der sich vor unzeitgemäßen Kompetenzanmaßungen bewahren und den Bürgern gegenüber transparent sein will, hat daher besonders gute Gründe, früher oder später ein Bürgergeldstaat zu werden. In einem Bürgergeldsystem wäre zumindest eine Frage wie diejenige, ob der Sozialstaat eher die Verteilungsmasse oder doch eher die Wirtschaftsleistung maximieren sollte, leichter denn je durchschaubar, und sie würde daher auch in der politischen Öffentlichkeit viel rationaler erörtert.

---

### *Demokratische Willensbildung zur Umverteilung*

Der Sozialstaat braucht eine Idee, aber er braucht auch demokratische Legitimation. Er muss sich auf einer theoretischen, staatsphilosophischen Ebene rechtfertigen, aber ebenso im demokratischen Alltag. Er muss konzeptionell überzeugen, aber er muss auch eine Mehrheit der Wähler gewinnen. Dies wiederum gelingt umso eher, je plausibler die Sozialstaatskonzeption auch in der Theorie ist. Ein Sozialstaat, der sich nicht auf eine plausible Idee der Erwirtschaftung und Verwendung von Verteilungsmasse stützt, wird auf lange Sicht keine politische Mehrheiten für sich einnehmen können.

Der Sozialstaat muss plausibel begründen, wie viel er umverteilt, wie der die Mittel hierfür aufbringt und wie er sie verwendet. Plausibel wäre es, wenn der Sozialstaat über genügend Mittel verfügte, um keinen seiner Bürger unnötige Not leiden zu lassen. Plausibel wäre dies insbesondere deswegen, weil dies die Wirtschaftsleistung nur wenig hinter ihrem Maximum zurückbleiben ließe. Plausibel wäre es zudem, den Prozess der Umverteilung möglichst transparent zu gestalten. Transparent könnte der Sozialstaat auf der Einnahmeseite dadurch werden, dass die Mittel der Umverteilung aus einer einzigen Steuerart aufgebracht würden, und zwar vorzugsweise einer auf die Einkommen erhobenen Solidarsteuer. Plausibel wäre es schließlich, wenn die Mittelverwendung den Bedürftigsten das Bestmögliche böte, wie es beispielsweise von einem Bürgergeldsystem zu erwarten wäre.

Demokratische Politik ist bisher nicht auf solche langfristigen Ziele hin ausgerichtet. In herkömmlicher Politik - insbesondere in herkömmlichen Wahlkämpfen - dominieren bekanntlich partikulare Interessen und rhetorische Verführungskünste über konzeptionelle Plausibilität. Welche Sozialstaatsidee sich in welchem Maße durchsetzt, hängt insofern auch davon ab, welches System politischer Entscheidungsfindung in Kraft ist. Dies kann ein System wie das herkömmliche sein, in dem politische Entscheidungen das momentane Meinungsbild der Wähler abbilden sollen. Es könnte aber auch ein System sein, in dem die Bürger eine autonomere Instanz mit der Entwicklung von Sozialstaatlichkeit beauftragen, wie dies insbesondere in einer mehrspurigen Demokratie, also in einer neokratischen Ordnung, der Fall wäre.<sup>6</sup>

Je mehr die institutionelle Realität noch darauf angelegt ist, momentane Bürgerpräferenzen im politischen Handeln abzubilden, desto eher entscheiden

---

<sup>6</sup> S. hierzu u.a. "Die Logik der Staatsorganisation" und weitere Beiträge zur politischen Ordnung in [www.reformforum-neopolis.de](http://www.reformforum-neopolis.de)

---

momentane Mehrheiten über Art und Umfang der Umverteilung. Desto eher ist es der mehrheitsbildende Wähler der Mitte, auf dessen Stimme es den politischen Entscheidungsträgern ankommt. Je eher Politik eben diesen Wähler begünstigt, desto mehr Chancen hat sie, im herkömmlichen Prozess demokratischer Mehrheitsfindung zu bestehen. Insofern gilt es gerade in der herkömmlichen Demokratie, eben diesen Wähler der Mitte mit einer Sozialstaatskonzeption zu gewinnen, von der er sich Vorteile verspricht.

Ein Umverteilungssystem, das nur den Bedürftigsten hilft, bringt dem Wähler der Mitte eher Nachteile. Der Wähler mittleren Wohlstands wäre in einem solchen System von sozialstaatlichen Begünstigungen ausgeschlossen. Ein solches System könnte sich daher im Prozess demokratischer Mehrheitsfindung allenfalls dann behaupten, wenn es einer konzeptionell besonders überzeugenden Idee folgte. Wo es aber an einer solchen Idee fehlt, birgt eine Konzentration der Umverteilung auf die Bedürftigsten immer die Gefahr mehrheitlich gewollter Entsolidarisierung. Das Instrumentarium des herkömmlichen Sozialstaats lässt sich insofern als Versuch verstehen, die Umverteilung breiter zu streuen, um sie einer demokratischen Mehrheit akzeptabel erscheinen zu lassen. Auch wenn diese breite Streuung von Umverteilungsmaßnahmen gerade in Zeiten wachsender Abgabenbelastungen als Ausufernden des Sozialstaats beklagt wird, ist sie historisch gesehen doch aus dem Bemühen erklärbar, das Umverteilungssystem als ganzes demokratisch zu legitimieren.

Eine breit gestreute Umverteilung, die den materiellen Interessen der Mehrheit dienen könnte, ließe sich jedoch auf viel einfachere Weise in einem Bürgergeldsystem realisieren. Von einem solchen System würden all jene profitieren, die mehr Bürgergeld erhielten, als sie an Solidarsteuer zu zahlen hätten. Weil es verlässlicher und kontinuierlicher gezahlt würde als privates Einkommen, würde das Bürgergeld sogar dann favorisiert werden, wenn es etwas niedriger ausfiele als die zugehörige Steuerlast. Weil es gezahlt würde, ohne dass der Staat sich in Fragen der Bedürftigkeit einmischte und ohne dass er Bedürftigkeiten offenlegte, würde es zudem gegenüber anderen Umverteilungsleistungen selbst dann bevorzugt werden, wenn es geringer als diese bemessen wäre. Selbst wenn daher ein auskömmliches Bürgergeld die Abgabenlast gegenüber anderen Umverteilungsverfahren steigen und damit den Durchschnittswohlstand geringfügig senken würde, wäre es für die meisten Bürger die bessere Alternative, verglichen mit herkömmlichen Umverteilungskonzepten.

---

Wie das Bürgergeldsystem aber letzten Endes in der politischen Entscheidungsfindung bestehen würde, hängt auch von der Struktur der Einkommen ab. Je höher der Einkommensanteil der wohlhabenderen Hälfte der Bürger ausfiele, desto höher wäre deren Beitrag zur Umverteilung, desto höher wäre das Bürgergeld und desto größer wäre der materielle Vorteil für den Wähler der Mitte. Je ungleicher also die Einkommensverteilung und je weiter der Wähler der Mitte dabei das Durchschnittseinkommen unterschreiten würde, desto eher würde eine dauerhafte politische Mehrheit für ein hohes Bürgergeld zustande kommen. Desto unwahrscheinlicher wäre daher eine Entsolidarisierung durch demokratische Mehrheitsentscheidung. Wenn also die Einkommensungleichheit langfristig zunimmt, dann wächst damit die Mehrheit derer, die von einer solidarischen Umverteilung mittels Bürgergeld auch wirtschaftlich profitieren würden. Ein Bürgergeldsystem könnte daher gerade bei zunehmender Einkommensungleichheit wesentlich dazu beitragen, gesellschaftliche Solidarität zu stabilisieren und verlässlicher zu machen.

#### *Die Reichweite der Solidarität*

Der Sozialstaat muss sich - sei es in seiner herkömmlichen Form oder als Bürgergeldstaat - auf lange Sicht immer auf ein spontanes und stabiles gesellschaftliches Solidaritätsempfinden und einen darauf aufbauenden politischen Solidaritätswillen stützen können. Dies gilt ganz unabhängig von der bestehenden politischen Ordnung. Es gälte auch in einem Beauftragungssystem, wie es im Rahmen der mehrspurigen Demokratie realisierbar wäre. Auch eine spezialisierte politische Solidarinstanz in einer mehrspurigen Demokratie könnte daher ihre Aufgabe nur auf der Basis eines gefestigten Solidarempfindens erfüllen.

Für den Sozialstaat bedeutet dies letztlich, dass er politische Assoziationsfreiheit braucht, um seiner eigentlichen Aufgabenstellung gerecht zu werden.<sup>7</sup> Zu einem funktionsfähigen Sozialstaat kann sich nur eine Gemeinschaft von Bürgern zusammenfinden, die spontane Solidarität füreinander empfinden. Wo dagegen nicht genügend spontane Solidarität herrscht, bleibt auf Dauer auch der politische Rang der solidarischen Umverteilung gering, und wo die spontane Solidarität schwindet, erodiert früher oder später auch ein etablierter Sozialstaat. Der gemeinsame Wille, ein solidarisches System zu betreiben und

---

<sup>7</sup> Zur Konzeption und Bedeutung der politischen Assoziationsfreiheit s. u.a. Unterschlagene Grundrechte in der Demokratie (1), in [www.reformforum-neopolis.de](http://www.reformforum-neopolis.de)

---

konstruktiv zu entwickeln, ist für einen dauerhaft funktionsfähigen Solidarstaat unerlässlich.

Inwieweit der Sozialstaatsgedanke bewahrt und neu begründet werden kann, hängt insofern von viel elementareren Voraussetzungen ab als von der Solidarpolitik selbst. Es hängt ab von der politischen Ordnung, und es hängt davon ab, welchen Rang in dieser Ordnung die politische Assoziationsfreiheit einnimmt. Je weniger politische Assoziationsfreiheit realisiert wird, desto größer wird die Gefahr, dass bestehende Solidargemeinschaften von einem Großteil ihrer Mitglieder als unfreiwillige Zwangsgemeinschaften empfunden werden und dass demzufolge solidarische Politik in Misskredit gerät. Wo immer dies der Fall ist, wo immer ein bestehender Sozialstaat geschwächt wird oder eine solidarische Umverteilungspolitik gar nicht erst zustande kommt, liegt daher auch die Vermutung nahe, dass der Kreis der Sozialstaatsbürger nur durch politischen Oktroy zusammengehalten wird.

Ein Staat kann somit auf vielerlei Weise daran scheitern, der Gesellschaft solidarischen Zusammenhalt zu verleihen. Er kann den umverteilungsbedingten Wohlstandsverlust und damit die verfügbare Verteilungsmasse falsch einschätzen, er kann sich auf unzeitgemäße Verfahren der Umverteilung oder der Finanzierung derselben stützen, und er kann von einer politischen Ordnung geprägt sein, in der sich eine verlässliche langfristige Kompetenz in solidarpolitischen Fragen nicht herausbilden kann. Sein gründlichstes Scheitern aber ereignet sich dort, wo er nicht oder nicht mehr im Dienst einer spontanen Solidargemeinschaft steht. Und wo es an spontaner Solidarität mangelt, herrscht immer auch ein Mangel an politischer Assoziationsfreiheit. Diese Freiheit kann sich nicht in der herkömmlichen Demokratie, sondern nur im Rahmen einer neokratischen Staatsordnung vollständig entfalten.

03 - 2003

(geänd. 08 - 2007)

## Anhang

1. Die Wirtschaftsleistung sinkt, wenn die Abgabenbelastung steigt. Je mehr Wohlstand der Sozialstaat umverteilt, desto geringer ist daher die Wirtschaftsleistung. Dieser simple – und wohl auch unstrittige – Effekt ist in Abb. 1 dargestellt.

Die Intensität dieses Effekts hängt u.a. davon ab, welche Widerstände die Bürger gegen die Abgabenbelastung aufbieten. Zwar wird ein Teil der Wirtschaftsleistung bei steigender Abgabenbelastung spontan zu Schattenwirtschaft, und insofern sinkt bei steigender Abgabenbelastung die reale Wirtschaftsleistung weniger stark als die gemessene. Dies ändert aber nichts an dem Effekt als solchem.

Dieser Effekt ist natürlich nicht zuverlässig messbar. Die Beobachtung spontanen Bürgerverhaltens lässt aber vermuten, dass die Widerstände - und damit der Verlust an Wirtschaftsleistung - bei moderater Abgabenbelastung relativ gering sind und erst von einer hohen Abgabenquote an stark anwachsen - in der Darstellung jenseits von 50%.

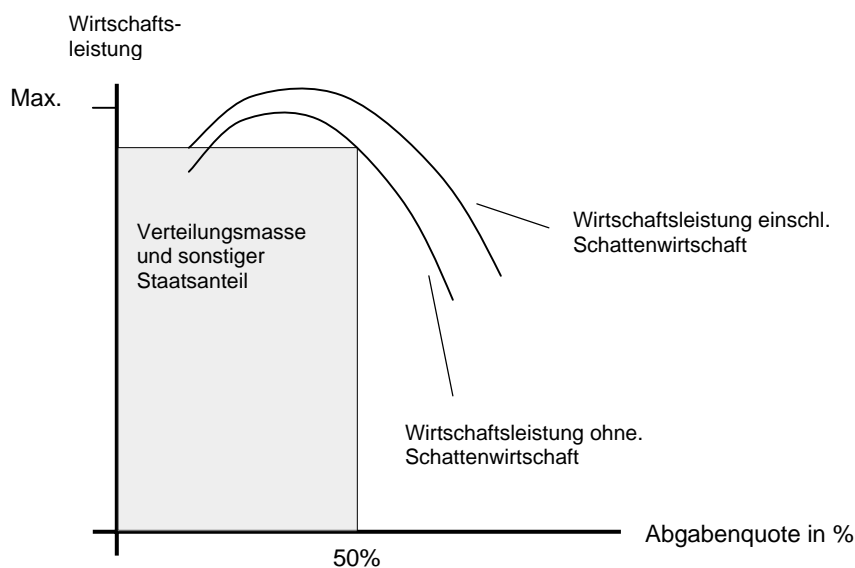


Abb. 1.: Verteilungsmasse und Abgabenquote

Unter dieser Voraussetzung könnte die Verteilungsmasse maximiert werden, ohne dass es dadurch zu dramatischen Einbußen der Wirtschaftsleistung käme. Nach Abb. 1 würde die Verteilungsmasse ihren maximalen Wert bei einer Abgabenquote von etwa 50% erreichen. Dabei bliebe die Wirtschaftsleistung – und damit der Durchschnittwohlstand – nur um etwa 5% hinter ihrem Maximum zurück.



2. Die nachfolgenden Abbildungen zeigen, wie Einkommensstruktur und Beschäftigung die Abwägung zwischen Bürgergeldsystem und herkömmlichem Sozialstaat beeinflussen können. Je weiter im herkömmlichen Sozialstaat der Anteil der erwerbstätigen Bürger sinkt und dementsprechend der Anteil der Leistungsempfänger steigt, desto mehr gewinnen die Vollbeschäftigungseigenschaften des Bürgergeldsystems an Gewicht.<sup>8</sup>

In Abb. 2 ist ein Zustand mit einer vergleichsweise geringen Zahl nicht erwerbstätiger Leistungsempfänger dargestellt. Beschäftigung findet, wer bei dem geforderten Mindesteinkommen  $E_{\min}$  als Arbeitskraft profitabel ist. Das Umverteilungsvolumen (Transfervolumen = schraffierte Fläche) des Sozialstaats ist dementsprechend niedrig.

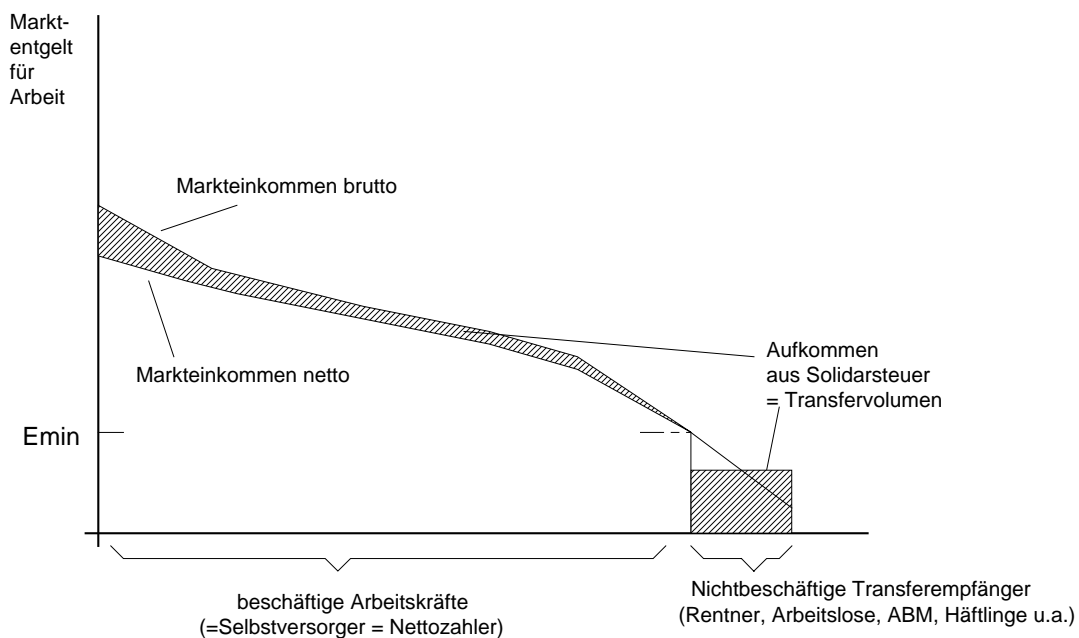


Abb. 2: Volumen der Umverteilung (Transfervolumen) bei hoher Beschäftigungsquote.

Abb. 3 zeigt - bei unverändertem Mindestentgelt  $E_{\min}$  -, wie das Volumen der Umverteilung ansteigt, wenn die Entgeltstruktur sich ändert und demzufolge die Beschäftigungsquote sinkt. Unter den dargestellten Voraussetzungen wächst die Zahl derer, die beim Mindestentgelt  $E_{\min}$  nicht mehr genügend Wertschöpfung erwirtschaften können, um als Arbeitskräfte profitabel

<sup>8</sup> Zum Zusammenhang zwischen Bürgergeld und Vollbeschäftigung s. B. Wehner, Der Neue Sozialstaat, Wiesbaden 1997 (2. Aufl.), Kap. 5.

zu sein.<sup>9</sup> Mögliche Ursachen hierfür sind u.a. veränderte Verhaltensweisen auf dem Arbeitsmarkt und Veränderungen der Altersstruktur.

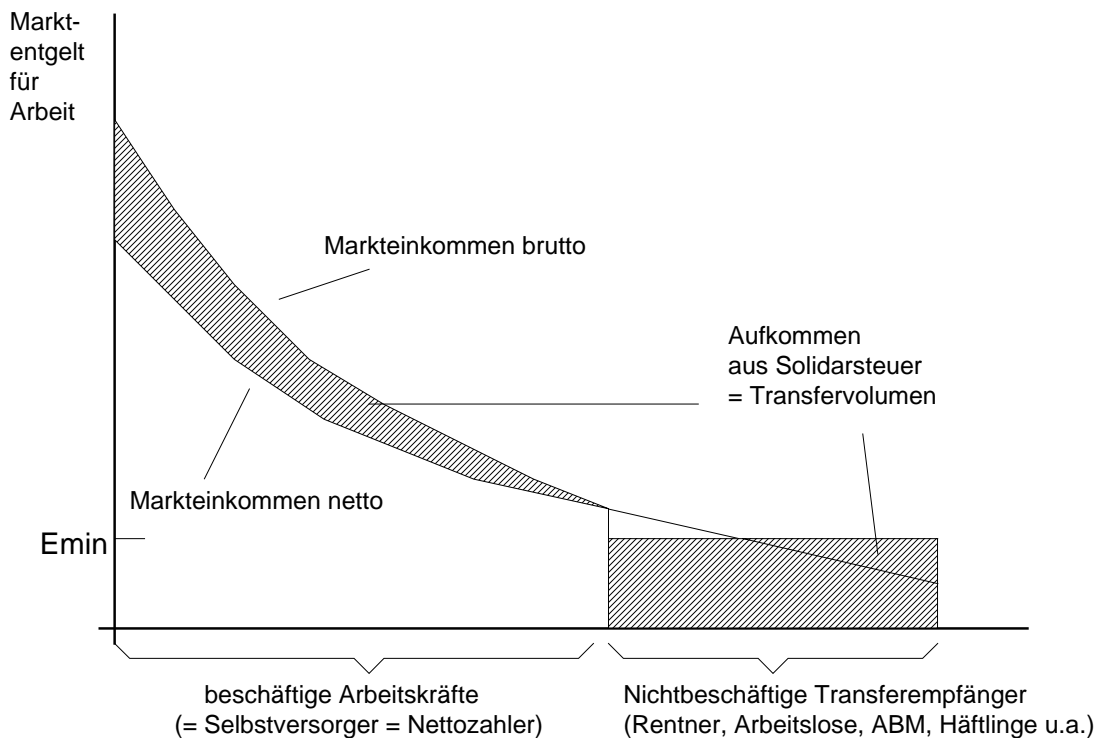


Abb. 3: Volumen der Umverteilung (Transfervolumen) bei niedrigerer Beschäftigungsquote.

Abb. 4 schließlich zeigt, wie eine Bürgergeldlösung unter den in Abb. 3 dargestellten Verhältnissen ohne Erhöhung des Umverteilungsvolumens realisierbar wäre. Die Bürgergeldzahlungen würden insgesamt nicht höher ausfallen als die Leistungen des Sozialstaats an Nichtbeschäftigte, wie sie gemäß Abb. 3 im herkömmlichen Sozialstaat zu erbringen sind. Durch das als Sockeleinkommen ausgezahlte Bürgergeld würden alle Bürger zu Selbstversorgern. Sie würden das über das Bürgergeld hinaus notwendige Zusatzeinkommen entweder als Arbeitseinkommen (das Mindestentgelt sinkt von  $E_{min}$  auf  $E_{min}'$ , die Reichweite der Beschäftigung steigt dementsprechend an) beziehen oder als Leistungen individueller Sozialversicherungen. Ob die herkömmliche Sozialstaatlichkeit oder eher ein Bürgergeldsystem vorteilhafter ist, hängt also wesentlich davon ab, wie die Beschäftigungsquote sich im herkömmlichen Sozialstaat entwickelt. Je geringer diese Quote, desto gewichtiger werden die Argumente für ein Bürgergeldsystem.

<sup>9</sup> S. hierzu auch B. Wehner, Die Logik des Arbeitsmarktes (1) und (2), in [www.reformforum-neopolis.de](http://www.reformforum-neopolis.de)

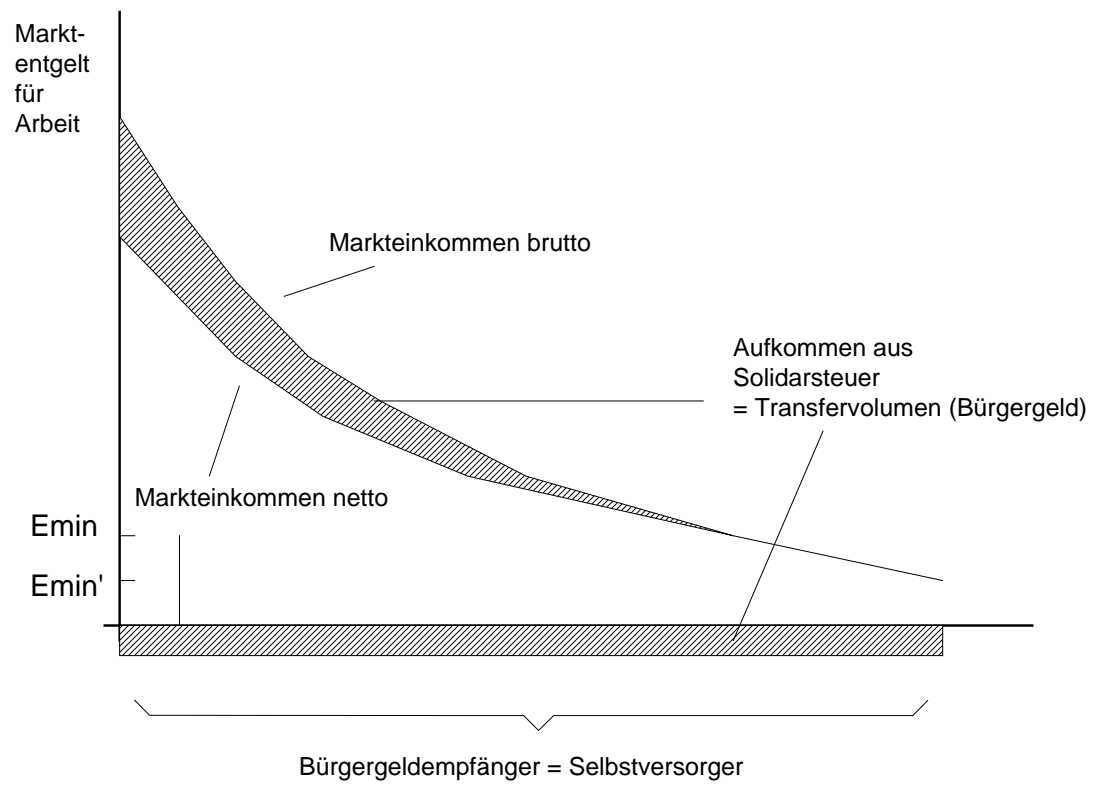


Abb.4: Bürgergeldsystem mit etwa gleichem Umverteilungsvolumen wie in Abb. 3