

# Der Sozialstaat als Preis des sozialen Friedens

## Ein Plädoyer gegen die Rückkehr zur Bedürftigkeit

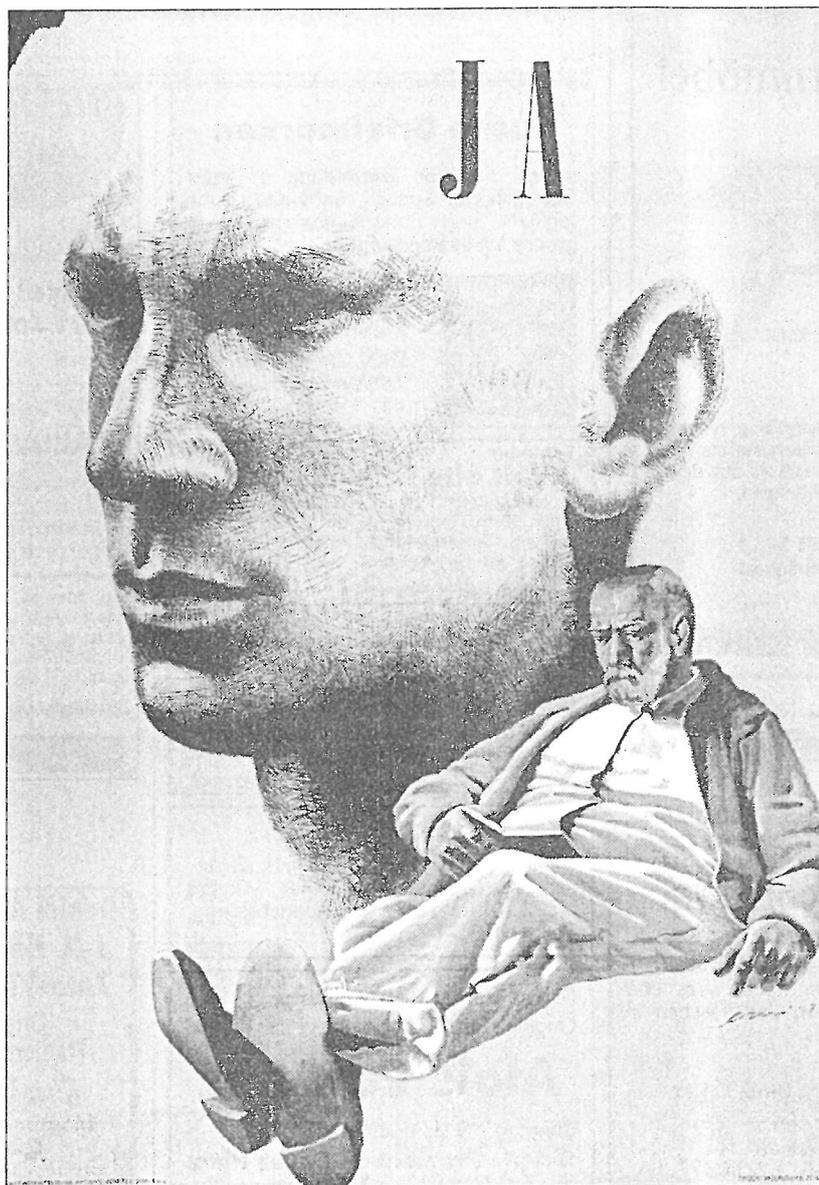
Von Margrit Meier

Mitte letzten Jahres hat die Wirtschaftsredaktion der NZZ in einem Leitartikel («Der soziale Wohlfahrtsstaat», NZZ Nr. 205, 1994) dem Wohlfahrtsstaat traditioneller Prägung mit seinem immer noch weiteren Ausbau von Sozialtransfers eine Absage erteilt und für dessen Umbau zu einem Sozialstaat im engeren Sinne, der sich hauptsächlich an der Bedürftigkeit orientiert, plädiert. Diesen Text nimmt Margrit Meier, die geschäftsführende Sekretärin des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, zum Anlass für einige grundlegende Überlegungen zur Sozialversicherung, die wir im folgenden wiedergeben. Der Kommentar dazu will mit einigen hartnäckigen und zum Teil wohlgepflegten Fehlinterpretationen aufräumen. (Red.)

Der Ruf nach einem Sozialstaat, der sich an der *Bedürftigkeit* und nicht an den Prinzipien der Versicherung und der Solidarität orientiert, ist alt – er besteht, seit es Sozialversicherungen gibt, und er gründet im Zeitgeist des 19. Jahrhunderts. Wer die *Bedürftigkeit* zum Dogma erhebt, übersieht vollständig die zwei grundlegenden volkswirtschaftlichen Ziele, denen das Sozialversicherungssystem als Ganzes dient: Einkommensverteilung und Kaufkrafterhaltung. Es ist nun einmal eine Wesenstendenz des Kapitalismus, dass er die Einkommensunterschiede und in der Folge die Vermögensdisparitäten verschärft (primäre Einkommensverteilung); eine kapitalistische Wirtschaft bedarf deshalb zwingend der Ergänzung durch einen Umverteilungsmechanismus, damit sich Einkommens- und Vermögensunterschiede nicht ins Unerträgliche steigern (sekundäre Verteilung).

### «Gerechte» Umverteilung

Der *Umverteilung* dienen auf der staatlichen Einnahmenseite progressiv wirkende Steuern und Sozialversicherungsbeiträge, auf der Ausgabenseite die Sozialversicherungstransfers. So sind bei der AHV beispielsweise die lohnabhängigen Beiträge nach oben unbegrenzt, während der Nutzen, den eine Person aus dem System ziehen kann, eine höchstens doppelt so hohe monatliche Transferleistung ist wie im Minimalfall. Ein ähnliches System herrscht bei der Arbeitslosenversicherung, bei der die Grenze für die lohnabhängigen monatlichen Beiträge höher liegt als das versicherbare Einkommen.



Bei der AHV-Abstimmung im Jahr 1947 konnte noch nicht von Umverteilungseuphorie gesprochen werden. (Hans Erni, Plakatsammlung der Schule für Gestaltung, Zürich)

Wenn von Umverteilung die Rede ist, stellt sich automatisch die Frage nach dem richtigen Mass. Tatsache ist, dass das soziale Gefälle in der Schweiz zunimmt. Nach Schätzungen des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) wurden in der Schweiz Ende 1993 um die 180 000 Sozialhilfeempfänger gezählt, bis Ende 1994 ist mit 300 000 zu rechnen. Auf Grund von Zahlen der eidgenössischen Steuerverwaltung lässt sich errechnen, dass die 10% reichsten Haushalte der Schweiz im Jahre 1960 6,5mal mehr Einkommen

erzielten als die 10% ärmsten Haushalte. Für das Jahr 1988 stieg dieser Faktor auf 8,3. Schliesslich zeigen die Zahlen der eidgenössischen Steuerverwaltung auch eine geradezu beängstigende Zunahme der Vermögenskonzentration in der Schweiz. Waren die 10% reichsten Haushalte im Jahre 1958 noch 22mal reicher als die 10% ärmsten Haushalte, so hat sich dieser Faktor bis zum Jahre 1991 auf 274 erhöht. In einer vielbeachteten Rede stellte Bundesrätin Ruth Dreifuss Anfang 1994 in Zürich fest: «Die Schweiz gehört zu den Ländern mit der *grössten Einkommens- und Vermögensungleichheit*. Gerade deshalb muss die Sozialpolitik eine gerechte Umverteilung garantieren.»

Wenn die NZZ in einem Leitartikel die Rückkehr zur Bedürftigkeit in der Sozialpolitik propagiert, dann darf sie das selbstverständlich tun. Aber sie macht sich damit zur Anwältin einer veritablen *Systemveränderung nach rechts*, denn die Einkommens- und Vermögensunterschiede würden ohne die Redistributionsfunktion der Sozialversicherungen weit massiver zunehmen als bisher. Es braucht schon ein enormes Ausmass an Optimismus, um zu glauben, der soziale Friede sei in der Schweiz – aller historischen Erfahrung zum Trotz – zum Nulltarif zu haben.

### Sozialversicherung als Kriegsverhinderung

Auch das zweite und ebenbürtige Ziel der *Kaufkraftterhaltung* droht in der aktuellen politischen Diskussion in Vergessenheit zu geraten. Wenn sich die gegenwärtige Rezession auf dem Arbeitsmarkt für die Gesamtwirtschaft nicht so dramatisch auswirkte wie jene der dreissiger Jahre, so ist das dem Sozialversicherungssystem als Ganzem zuzuschreiben. Der gegenwärtige Modetrend der «supply side economics» vernachlässigt diesen Aspekt vollkommen, als hätte es nie die Wirtschaftsdepression der dreissiger Jahre und in der Folge den Zweiten Weltkrieg mit seinen 50 Millionen Toten gegeben. Was war geschehen? Die Wirtschaft setzte auf die Rezepte der «supply siders», indem die Firmen ihre Löhne drastisch senkten, um konkurrenzfähig zu bleiben, und die Länder ihre Währungen abwerteten, um sich im internationalen Wettbewerb Vorteile zu erringen. Aus der sich akzelerierenden Krise führte schliesslich nur noch das teuerste und blutigste Beschäftigungsprogramm in der Geschichte der Menschheit heraus: das Wettrüsten und anschliessend der Zweite Weltkrieg. Die Bemerkung dürfte kaum zu widerlegen sein, dass ein gut funktionierendes Sozialversicherungssystem eine sympathischere Art ist, wenn nötig Kaufkraft unter die Leute zu bringen.

### Versicherung und Solidarität

Damit von Sozialversicherung gesprochen werden kann, ist die Verbindung zweier Prinzipien nötig: Versicherungsprinzip und Solidaritätsprinzip. Das *Versicherungsprinzip* stellt, analog der privaten Versicherung, einen Konnex her zwischen einbezahlter und im Schadensfall ausbezahlter Leistung: Es werden, mit anderen Worten, Ansprüche auf Leistung durch die einbezahlten Beiträge erworben. Keine Sozialversicherung könnte es finanziell verkraften, allen Anspruchsberechtigten Maximalrenten auszubezahlen. Wer

mit Einheitsrenten liebäugelt, provoziert deshalb einen Trend in die umgekehrte Richtung, hin zu einer Reduktion der Sozialversicherung auf einem minimalen Anspruchsniveau. Das ist ein anderes Wort für Sozialabbau, weil die Sozialversicherung in diesem Moment ihre Umverteilungsrolle einbüsst. Das *Solidaritätsprinzip* bewirkt die eigentliche Umverteilung, indem mit niedrigen Beitragszahlungen überproportionale Ansprüche erworben werden. Versicherungs- und Solidaritätsprinzip gehören deshalb zusammen wie Kopf und Zahl einer Münze. Sind nicht beide da, so kann nicht von Sozialversicherung gesprochen werden. Wer einem «gezielten, effizienten Einsatz der Mittel, weg von der Giesskanne» das Wort redet, meint Systemveränderung, denn er will die Umverteilungsfunktion des Sozialversicherungssystems eliminieren.

### Was die Bevölkerung akzeptiert

Glücklicherweise ist der Sozialversicherungsgedanke bei der schweizerischen Bevölkerung recht *gut verankert*, wie eine repräsentative Umfrage der Schweizerischen Gesellschaft für praktische Sozialforschung (GfS) ergeben hat. Demnach würde fast die Hälfte der Befragten (44%) die Leistungen der Sozialversicherungen weiter ausbauen, während ein Drittel sich für den Status quo ausspricht. Drei Viertel der Bevölkerung stehen also hinter dem heutigen System in seiner ganzen Tragweite, während nur gerade 20% ausmachen sind, welche ein Überdenken von Leistungen und gewisse Abstriche in Kauf nehmen würden.

Was die Auswirkungen des Sozialstaates Schweiz auf die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft betrifft, muss man sich bewusst sein, dass die *gesellschaftliche Akzeptanz des Wettbewerbs* als bestimmendes Prinzip der Wirtschaft nur zu erreichen ist, wenn die damit verbundenen Härten durch einen funktionierenden Sozialstaat aufgefangen werden. Ein Strukturwandel, der zur Verelendung ganzer Bevölkerungsgruppen führt, würde von unserer schweizerischen Politik nicht akzeptiert. Der Solidaritätsgedanke ist tief in der schweizerischen Gesellschaft verwurzelt und kommt auch in anderen Systemen als in jenem der Sozialversicherungen zum Ausdruck: zum Beispiel im weitverzweigten Subventionierungssystem der Landwirtschaft und im unendlich vielfältigen System der Subventionierung finanzschwacher Kantone, die sonst aus eigener Kraft nicht am schweizerischen Wohlstand partizipieren könnten (Bergkantone).

### Kein Nulltarif

Wenn friedlich unter dem einen Dach Schweiz gewohnt werden soll, so hat das seinen ökonomischen Preis: den Preis der Solidarität mit seinen Hausgenossen und -genossinnen. Wird dieser Preis nicht bezahlt, so droht *soziale Unrast*, die sich früher oder später auf die Wettbewerbsfähigkeit des Landes auswirkt. Der ökonomisch ins Gewicht fallende «acquis suisse» besteht im sozialen Frieden. Die Zuverlässigkeit der Belegschaften ist Garant für die Qualität einer Leistungserbringung, die in der Regel pünktlich erfolgt, da sie durch wenige nennenswerte Streiks behindert wird. Dieser soziale Friede – es kann nicht genug betont werden – ist nicht zum Nulltarif zu haben.

# Unverantwortliche Umverteilungseuphorie

Das Thema der sozialen Sicherung ist ein zu ernstes, als dass es der Polemik überlassen werden sollte. Es geht dabei um Fragen des Zusammenlebens in einer Gemeinschaft, um die Sicherung einer menschenwürdigen Existenz für möglichst alle und um Wohlstand für möglichst viele. *Sachbezogenheit* ist deshalb gefragt, und zwar selbst angesichts von Entgleisungen wie die Charakterisierung des Zweiten Weltkriegs als blutiges Beschäftigungsprogramm im Artikel von Margrit Meier. Man macht es sich wohl zu einfach, wenn man das Nachdenken über die soziale Sicherheit in die Nähe von Kriegshetze rückt.

\*

Entscheidend ist zunächst, was man unter «sozial» versteht. Für die Gewerkschaften ist dies ganz offensichtlich nicht die Hilfe an Bedürftige, die (christliche) Caritas, die am Anfang des Sozialstaates stand, sondern die Einkommens- und Vermögensumverteilung. Das ist eine gefährliche Umdefinition, die auf blosser Neidökonomie basiert und zu einer völligen Entgrenzung des sozialen Auftrags führt. Habermann umschreibt dies so: «Am Anfang standen die unzweifelhaft «sozial Schwachen»; daraus wurden die «Schutzbedürftigen» (ein grösserer Kreis der «sozial Schwächeren»), daraus wiederum, mit einer Umwertung der Werte, die *Schutzwürdigen*, schliesslich forderte es eine «allgemeine Gerechtigkeit», dass alle dazugehören. Es gilt nun als diskriminierend, nicht dabeizusein, wenn umverteilt und «sozial gesichert» wird.»

Für die Umverteilung gibt es also keine objektiven Massstäbe; was die einen als legitim ansehen mögen, ist für die anderen unerträglich. So wundert es denn nicht, wenn auch der *Solidaritätsgedanke* der Sozialversicherung von den Gewerkschaften einseitig uminterpretiert wird. Tatsächlich beruht jede Risikoversicherung in dem Sinne auf der Solidarität innerhalb der versicherten Gruppe, als statistisch niemals alle gleichzeitig von einer Krankheit, einem Brand usw. betroffen werden. Hier findet, wenn man so will, Umverteilung statt, indem die Prämien aller, die von einem Unglück verschont bleiben, zur Behebung bzw. Kompensation eines eingetretenen Schadens herangezogen werden. Das ist allerdings meilenweit von jener Umverteilung entfernt, die Margrit Meier als Ideal ansieht und bei der ärmere Schichten von vornherein keine risikogerechten Prämien zu zahlen haben.

\*

Mit der Betonung der relativen Einkommensunterschiede geht die Vernachlässigung der *absoluten* Einkommenshöhe einher. Ob Einkommensdifferenzen als ungerecht empfunden werden, hängt ja nicht zuletzt davon ab, ob sich die finanziell untersten Schichten eines bescheidenen Wohlstandes erfreuen können oder ob sie in bitterer Armut leben. Nun hängt aber das Wohlstandsniveau – auch das der Ärmsten – ganz entscheidend davon ab, wie rasch eine Wirtschaft wächst und sich entwickelt. Wenn aber Fleiss, Innovation, Intelligenz und vor allem unternehmerische Risikofreude – kurz: Tüchtigkeit – nicht genügend belohnt werden, fehlen die Anreize zum letzten Einsatz. Deshalb setzt eine dynamische Wirtschaft Ungleichheit und die Möglichkeit, reich zu werden und diesen Reichtum dann geniessen zu können, voraus. Insofern sind die üblichen Verteilungsmasse wenig aussagekräftig. Sie sagen nichts über die Entwicklung der Individuen in einer Gesellschaft aus und über jene Möglichkeit des wirtschaftlichen Aufstiegs, die zu den wesentlichen sozialen Errungenschaften einer liberalen Gesellschaft gegenüber allen Ordnungen der Besitzstandswahrung gehört.

\*

Mit einer Hartnäckigkeit sondergleichen zieht die Linke immer wieder das Kaufkraftargument aus dem Hut. Die Kaufkraftargumentation aber gar als Ziel der Sozialversicherung zu bezeichnen, ist geradezu grotesk. Zwar ist es richtig, dass die Arbeitslosenversicherung hilft, Nachfrageschwankungen etwas zu glätten. Die reichlich simplistische *Kaufkrafttheorie* aber, die den Überlegungen

zugrunde liegt und gemäss der sich die Unternehmer praktisch mittels höherer Löhne (oder Lohnnebenkosten) am eigenen Schopf aus dem Sumpf der Rezession herausziehen könnten, ist so weit von der Realität entfernt, dass sie eigentlich kaum noch einer weiteren Diskussion bedarf. Die deutschen Arbeitnehmer scheinen das klarer zu sehen als die Schweizer Gewerkschaftsführung. Sie halten, wie eine Umfrage zeigt, in ihrer überwiegenden Mehrheit die Vorstellung, man könne mittels Lohnerhöhungen die Nachfrage und die Beschäftigung nach oben drücken, für falsch.

\*

Die Forderung nach einer Abkehr vom Giesskannenprinzip und hin zur *gezielten Hilfe* kommt in der Tat dem Ruf nach einer Systemveränderung gleich. Es ist allerdings nicht eine Systemveränderung nach rechts, sondern eine, die Hilfe für die Schwachen auch in Zukunft möglich machen soll. Wer einen weiteren Ausbau des Wohlfahrts- und Umverteilungsstaates fordert, dient damit nicht den wirklich Bedürftigen. Dieser Umverteilungsstaat stösst nämlich längst an Grenzen der Finanzierbarkeit und der Finanzierungs-bereitschaft. Der Anteil des Sozialen im Bundeshaushalt ist zwischen 1960 und 1993 von 13,4% auf 27,8% gestiegen. (Zum Vergleich: Die Verteidigungsausgaben sind im gleichen Zeitraum von 34,7% auf 14,2% zurückgegangen.) Und nach aller Erfahrung wären die Leidtragenden eines eigentlichen Zusammenbruchs der Sozialversicherung nicht die Profiteure des Giesskannensystems, die, wie Figura zeigt, über eine entsprechend starke Lobby verfügen, sondern die Allerärmsten. Es geht deshalb, das kann nicht genug betont werden, nicht um Sozialabbau, sondern es geht um Umverteilungsstopp, um den Sozialabbau verhindern zu können.

\*

Das klassische Hauptargument gegen den Umbau des hauptsächlich umverteilenden Wohlfahrtsstaates in einen bedürfnisorientierten Sozialstaat lautet, dass nur Umverteilung die *Akzeptanz* der marktwirtschaftlichen Ordnung in der Bevölkerung sichern könne. Selbst wenn dem so sein sollte, wäre allerdings das Sozialversicherungswesen keineswegs das geeignete Instrument dafür. Da Umverteilungen immer mit Effizienzverlusten und falschen Anreizen verbunden sind, sollten sie möglichst auf einen Bereich, nämlich die Steuern, beschränkt werden. Hier kennt die Schweiz indessen ohnehin mit der direkten Bundessteuer eine eigentliche Reichtumssteuer. Das genügt vollauf und muss nicht noch durch völlig intransparente und deswegen oft so gar «unsoziale», weil das Gegenteil bewirkende Redistributionen an allen Ecken und Enden, in der Wohnungs- und der Sozialpolitik, in der Verkehrs- und der Bildungspolitik, ergänzt werden.

Vor allem aber ist die Drohung mit der sozialen Unrast von seiten der Gewerkschaften ein Spiel mit dem Feuer. Die gesellschaftliche Akzeptanz ist ja schliesslich nicht gottgegeben, sondern das Resultat der öffentlichen Meinungsbildung durch die verschiedensten Interessengruppen. Je mehr die Unzufriedenheit über die Ungleichheit geschürt wird, je mehr man Suggestivumfragen nach der Wünschbarkeit von mehr Sozialleistungen macht, ohne zu erheben, ob man diese allenfalls voll aus dem eigenen Sack berappen würde, um so mehr leistet man der *Polarisierung* Vorschub. Moderne und verantwortungsvolle Gewerkschaftspolitik sollte dagegen viel eher der eigenen Klientel deutlich machen, dass der Anteil jener, die nicht auf eigenen Füessen stehen können, in jeder Gesellschaft näher bei 10% als bei 50% liegt, dass man sich auch in der Sozialpolitik nur das leisten sollte, was morgen und übermorgen immer noch finanzierbar ist, dass deswegen nur ein beschränkter Teil des Volkseinkommens für Umverteilung zur Verfügung stehen kann und dass somit alles nach Begrenzung statt Entgrenzung des sozialen Auftrags ruft. Das wäre sowohl im längerfristigen Interesse der wirklich Bedürftigen als auch des sozialen Friedens.

G. S.