

Die politische Ökonomie des Sozialstaats

Transparenzgebot im Sozialstaat

Welcher Sozialstaat ist von den Bürgern wirklich gewollt? Dies ist die elementare Frage, auf die eine politische Ökonomie des Sozialstaats Antworten sucht. Da die wichtigste Aufgabe des Sozialstaats in der – materiellen wie immateriellen - Umverteilung von Wohlstand liegt, ist hiermit die Frage nach der gewollten Form und dem gewollten Umfang von Umverteilung gestellt. Demokratische Verhältnisse vorausgesetzt, lässt sich die Fragestellung weiter präzisieren: Welche und wie viel Umverteilung will die Mehrheit?

Unter den realen Verhältnissen ist eine Antwort auf diese Frage so gut wie unmöglich. Im realen Sozialstaat nämlich herrscht ein Höchstmaß an Intransparenz im Umverteilungssystem. Intransparent sind die unmittelbaren Wirkungen sozialstaatlicher Umverteilung, und noch intransparenter sind natürlich deren ökonomische Nebenwirkungen. Wer dem Sozialstaat - direkt oder indirekt - wie viel gibt und wer von ihm wie viel bekommt, weiß daher niemand genau. Hierüber gibt es nur Vermutungen, die wiederum starken ideologischen Schwankungen unterworfen sind. Von solchen Unwägbarkeiten hängt es ab, welchen Ruf der Sozialstaat bei der Mehrheit der Bürger genießt.

Die herrschende Intransparenz der Umverteilung ist natürlich das Ergebnis ebenso intransparenter Entscheidungsprozesse. Die Bürger sollten indessen Anspruch auf eine transparente Politik im Allgemeinen und auf einen transparenten Sozialstaat im Besonderen haben. Auch wenn die Realität hiervon weit von entfernt ist, hätte dieser Transparenzanspruch es doch verdient, den Status eines Grundrechts zu erlangen.¹

Solange dieser Anspruch unerfüllt bleibt, weiß niemand, wie die Bürger über den bestehenden Sozialstaat in voller Kenntnis all seiner Wirkungen und Nebenwirkungen urteilen würden. Sicher ist nur, dass in der bestehenden Staatsordnung Politiker entweder ein Interesse daran haben, die Intransparenz der Umverteilung zu perpetuieren, oder dass sie unfähig sind, diese zu beseitigen.

¹ S. hierzu auch *Unterschlagnene Grundrechte in der Demokratie (2)* in reformforum-neopolis.de

Im letzteren Fall haben sie allen Grund, diese ihre Unfähigkeit zu verschleiern. Dies tun sie, indem sie die herrschende Intransparenz teils bagatellisieren, teils als erhaltenswerten Zustand rechtfertigen. Letzteres geschieht häufig unter dem Vorwand, solidarische Umverteilung sei politisch umso schwerer durchsetzbar, je offener und transparenter sie gehandhabt werde.

Dieser politische Hintergrund verleitet in Theorie und Praxis immer wieder dazu, vor der herrschenden Intransparenz der Umverteilung zu kapitulieren und sich den zufälligen Mehrheitsurteilen über den bestehenden Sozialstaat zu ergeben. Will man zur politischen Ökonomie des Sozialstaats dennoch präzisere Aussagen machen, bleibt nur der Weg, dem Sozialstaat im theoretischen Gedankenexperiment eine hohe, aber eben rein fiktive Transparenz zu unterstellen. Solche Transparenz ließe sich am konsequentesten realisieren, wenn Wohlstandsumverteilung in einem Bürgergeldsystem erfolgte. In einem solchen System würde jeder Bürger - unabhängig von seinem Einkommen und seinem Vermögen - die gleiche Solidarleistung des Staates erhalten, nämlich das für alle gleich hoch bemessene Bürgergeld.² Finanziert würde dieses Bürgergeld durch eine nur zu diesem Zweck erhobene progressive Solidarsteuer, die daher auch als Bürgergeldsteuer bezeichnet werden kann. Ein solches Umverteilungssystem wäre übersichtlich in seinen Wirkungen, und es wäre auch viel überschaubarer in seinen Nebenwirkungen als jede bisher praktizierte Form von Sozialstaatlichkeit.³ Es würde im Übrigen, eben weil es die größtmögliche Transparenz aufwies, auch die Reaktionen der Politik auf die Bedürfnisse der Bürger wesentlich beschleunigen. In einem Bürgergeldstaat würde sich dementsprechend die Höhe des Bürgergeldes den Wünschen der Mehrheit viel schneller anpassen, als man es von Sozialstaatsreformen unter anderen Umständen gewohnt ist.

Der politische Mehrwert des Bürgergeldes: Kontinuitätsstiftung und spontane Solidarleistung

Auf den ersten Blick erscheint die politische Ökonomie des Bürgergeldes höchst simpel. In einem demokratischen Staat, so könnte man annehmen, würde die Mehrheit der Bürger ein Bürgergeld und eine Bürgergeldsteuer beschließen, bei denen jedes Mitglied dieser Mehrheit materiell profitiert. Es würde also dafür gesorgt, dass die meisten Bürger mindestens so viel Bürger-

² S. hierzu auch die weiteren Beiträge zum Bürgergeldsystem in www.reformforum-neopolis.de

³ Zu den Auswirkungen des Bürgergeldes auf die Wirtschaftsleistung s. auch B. Wehner, *Die Logik des Sozialstaates* (dort insbesondere die Abb.3) in www.reformforum-neopolis.de

geld erhalten, wie sie an Bürgergeldsteuer zahlen. Bei progressiver Ausgestaltung der Bürgergeldsteuer wäre ein solcher Zustand leicht zu realisieren.⁴

Was aber politisch zunächst so einfach erscheinen mag, ist auf den zweiten Blick doch höchst kompliziert. Dies liegt nicht nur daran, dass bei bestimmten theoretisch möglichen Einkommensverteilungen die Mehrheit von einem substantiellen Bürgergeld keinen materiellen Vorteil hätte.⁵ Die Realität ist vor allem deswegen eine ganz andere, weil die Bürger keineswegs nur die momentane Bürgergeldsteuer und das momentane Bürgergeld gedanklich saldieren, um danach ihr politisches Urteil zu fällen. Ein Teil der Bürger würde versuchen, Vor- und Nachteile aus Bürgergeld und Bürgergeldsteuer über viel längere Zeiträume abzuschätzen, über den restlichen oder über den gesamten Lebenslauf etwa. Schon deswegen wäre es müßig, politökonomische Berechnungsmodelle anzustellen, die nur das materielle Vorteilskalkül einer kurzfristig denkenden Mehrheit wiedergeben.

Noch wichtiger für das politische Urteil der Bürger wäre aber, dass ein Bürgergeld viel mehr leistet als nur Wohlstandsumverteilung. Ein Bürgergeld nämlich wäre auch eine Art permanenter Versicherungsleistung des Staates. Es wäre eine staatliche Kontinuitätsgarantie, weil es den Bürgern kontinuierlicher zufließen würde als jedes andere Einkommen. Insofern hätte die Bürgergeldsteuer immer auch den Charakter einer Versicherungsprämie, durch deren Zahlung im Gegenzug ein lebenslanger Anspruch auf Erhalt des Bürgergeldes erworben würde. Darüber aber, ob eine solche Versicherung von Vorteil ist, würden die Bürger nach ganz anderen Kriterien entscheiden als dem einer Saldierung von Bürgergeldsteuer und Bürgergeld. Je größer die Ungewissheit über das künftige selbstverdiente Einkommen, je rascher also der wirtschaftliche und der soziale Wandel, der solche Unsicherheit generiert, desto mehr Bürger müssten befürchten, irgendwann doch auf eine sozialstaatliche Leistung wie das Bürgergeld angewiesen zu sein. Desto größer ist daher die Anzahl derer, denen auch bei wachsendem Durchschnittswohlstand an dieser Versicherungs- bzw. Kontinuitätseigenschaft des Bürgergeldes gelegen wäre.

Ein weiterer wichtiger Aspekt des Bürgergeldes bestünde für viele, auch vergleichsweise wohlhabende Bürger darin, dass mit dem Bürgergeld anderen geholfen wird. Als Bürger wünscht man sich solche gegenseitige Hilfe aus

⁴ In *Die Logik des Sozialstaates* ist in Abb. 3 ein solcher Zustand dargestellt.

⁵ Wenn etwa die Mitglieder einer wohlhabenden Mehrheit ein relativ hohes Einkommen erzielte und alle anderen Bürger in bitterer Armut lebten, dann würde die Mehrheit davon profitieren, der darbenenden Minderheit nichts abzugeben.

spontanem Solidarempfinden. Auch wenn dieses Solidarempfinden von Staat zu Staat sehr unterschiedliche Intensität hat, ist es doch überall zu einem gewissen Grade präsent. Es trägt seinen Teil dazu bei, dass das Bürgergeld nicht nur nach einem individuellen materiellen Vorteilskalkül beurteilt würde. Je stärker dieses Solidarempfinden, je stärker also die emotionale Basis der staatlichen Solidargemeinschaft ausgeprägt ist, desto höher wäre das von einer Mehrheit erwünschte und damit politisch durchsetzbare Bürgergeld. Je schwächer umgekehrt die spontane Solidarität ausfällt, desto geringer wäre auch das mehrheitsfähige Bürgergeld.

Beide dieser genannten immateriellen Eigenschaften des Bürgergeldes, der solidarische und der kontinuierstiftende, sind für die politische Ökonomie des Sozialstaats von herausragender Bedeutung. Beide zusammen bewirken, dass im Bürgergeldstaat erheblich mehr Umverteilung praktiziert würde, als wenn jeder Bürger nur seinen momentanen materiellen Vorteil im Blick hätte. Zusammengenommen würden sie in einem Bürgergeldsystem ein Umverteilungsvolumen möglich machen, das andere staatliche Sozialleistungen fast vollständig entbehrlich werden ließe.

Starke und schwache Solidargemeinschaften: das Gebot der Assoziationsfreiheit

In manchen Nationen erwarten die meisten Bürger von ihrem Staat offenbar eine äußerst karg bemessene Umverteilung, und sie setzen sich mit dieser Erwartung auch politisch durch. Andere Nationen dagegen wenden einen viel höheren Anteil ihrer Wirtschaftsleistung für sozialstaatliche Umverteilung auf, und auch dies findet politische Mehrheiten.

Wie viel Umverteilung letztlich von der Mehrheit gewünscht oder toleriert wird, ist immer auch von kulturellen Einflüssen abhängig. Dennoch würde man es sich zu leicht machen, wollte man die Stärke des spontanen Solidaritätsgefühl als politisch unabänderliche, weil eben kulturell geprägte Gegebenheit hinnehmen. Die Intensität, mit der Staatsbürger Solidarität füreinander empfinden, hängt auch davon ab, in welchem Maß sie den bestehenden Staat als ihre Solidargemeinschaft respektieren. Sie tun dies umso weniger, je weniger sie die bestehende Nation als optimal abgegrenzte Solidargemeinschaft empfinden. Denkbar ist ja, dass die Gemeinschaft, in der die Bürger eine optimal erscheinende Solidarität füreinander empfinden würden, eine ganz andere wäre als die bestehende Nation. In solchem Fall würden die Bürger sich früher oder später wünschen, sich in dieser ganz anderen Gemeinschaft, in einem ganz anders abgegrenzten Mitgliederkreis also, als Sozialstaatsbürger zusam-

menschließen zu können. In solcher anders zusammengesetzten Solidargemeinschaft aber käme es dann auch zu ganz anderen politischen Entscheidungen über die sozialstaatliche Umverteilung von Wohlstand.

Welche politische Konsequenz sich hieraus ergibt, ist klar: Um den Sozialstaat zu stärken, müssten die Bürger die Freiheit haben, möglichst starke, auf möglichst spontanem Solidargefühl gegründete staatliche Solidargemeinschaften zu bilden. Ihnen müsste in dieser Frage also die so genannte politische Assoziationsfreiheit gewährt werden. Nur dann könnten sie sich als Sozialstaatsbürger so zusammenfinden, dass sie sich in ihrem jeweiligen Sozialstaat bestmöglich solidarisch zusammengehörig fühlen.⁶

Erosion der Solidarität durch opportunistische Sezession?

Gegen so folgenreiche Freiheiten gibt es natürlich Bedenken. Wer gewohnt ist, politische Freiheit nur im Kontext herkömmlicher Staatswesen zu denken, neigt dazu, das Existenzrecht dieser Staatswesen über die politische Assoziationsfreiheit der Bürger zu stellen. Auch in der politischen Philosophie hat es eine gewisse Tradition, das Bestandsinteresse von Staaten höher einzustufen als derartige Freiheitsbedürfnisse der Bürger.

Gegen die Freiheit, Sozialstaaten auf einem möglichst starken Solidargefühl zu gründen, kann natürlich auch ins Feld geführt werden, dies schade gerade jenen, die der solidarischen Hilfe am meisten bedürfen. Die Freiheit, sich in anderen Solidargemeinschaften als den bestehenden Nationen zusammenzufinden, birgt nämlich auch die Gefahr unfreiwilliger Ausgrenzung. So wäre es z.B. möglich, dass ärmere Regionen gegen ihren Willen aus einem bestehenden Sozialstaat herausgelöst werden, dass ihnen also von wohlhabenderen Regionen die sozialstaatliche Solidarität aufgekündigt wird.

Auf kurze und mittlere Sicht könnten tatsächlich bedürftige Bevölkerungsgruppen hiervon benachteiligt werden. Langfristig aber lässt sich das Ausmaß staatlicher Solidarität niemals gegen den Willen der Bürger verordnen, wie intransparent der Sozialstaat von Politikern vorläufig auch gehalten werden mag. Langfristig gesehen gibt es insofern nur die Wahl zwischen einem schlecht funktionierenden Sozialstaat in einer ungewollten und einem gut

⁶ Dies impliziert, dass im Bürgergeldstaat das so genannte Heimatstaatprinzip gelten würde. Jeder Bürger würde immer die Hilfe seiner Solidargemeinschaft erfahren, nicht diejenige der Solidargemeinschaft, auf deren Territorium er sich möglicherweise für längere Zeit aufhält. Der Aufenthalt in einem wohlhabenderen bzw. großzügigeren Sozialstaat würde also keinen Anspruch auf das dort geltende höhere Bürgergeld begründen.

funktionierenden in einer von den Bürgern gewollten Solidargemeinschaft. Langfristig wäre es daher höchst zweifelhaft, ob es den Bürgern, die staatlicher Solidarität am meisten bedürfen, in einer durchschnittlich wohlhabenderen, aber politisch eben schwächeren Solidargemeinschaft wirklich besserginge.

Je freier eine staatliche Solidargemeinschaft sich assoziiert hätte und je stärker daher das spontane Solidarempfinden, desto höher wäre der Anteil der Solidarleistungen am so genannten Volkseinkommen. Langfristig würde daher auch das Bürgergeld in einem weniger wohlhabenden, aber auf mehr spontaner Solidarität gegründeten Sozialstaat prozentual höher ausfallen als dort, wo Solidarität der politischen Mehrheit eher aufoktroyiert erscheint. Selbst die Sezession einer wohlhabenden Region aus einem zu groß geratenen und entsprechend unsolidarischen Bürgergeldstaat könnte insofern das Los der Schwächsten auch in ärmeren Regionen noch verbessern.

Wann und wo immer eine staatliche Solidargemeinschaft tatsächlich in größtmöglicher Freiheit zustande käme, wäre im Übrigen das Argument, Solidarität sei am besten in einem intransparenten Sozialstaat durchsetzbar, besonders fadenscheinig. Gerade in einer hochgradig freiwilligen Solidargemeinschaft hätte eine so transparente Umverteilung, wie sie im Bürgergeldsystem erfolgen würde, einen denkbar starken spontanen politischen Rückhalt. In einer solchen Gemeinschaft hätten die Bürger nicht nur ein Recht, sondern auch ein unabweisbares Bedürfnis, das Ausmaß staatlicher Solidarleistungen genau zu kennen.

Das Recht, über ihre Zugehörigkeit zu staatlichen Solidargemeinschaften so frei wie möglich zu entscheiden, wird den Bürgern nicht auf alle Ewigkeit vorenthalten werden können. Unfreiwillig gebildete Solidargemeinschaften, die vielfach auf historischen Zufällen beruhen, werden insofern nicht auf ewig bestehen bleiben. Zumindest auf sehr lange Sicht wird sich das Bedürfnis nach freier politischer Assoziation auch in Sachen sozialstaatlicher Solidarität durchsetzen und werden Solidarsysteme zudem transparent gestaltet sein müssen. Ein Bürgergeldsystem in einem von gestärkter spontaner Solidarität getragenen Sozialstaat wäre ein mögliches Resultat einer solchen langfristigen Entwicklung.