

Sozialstaat: Standortvorteil für die Schweiz?

Referat vom 19.9.2014 Jahrestagung 2013 der SVSP

Stellt man einem Ökonomen eine Frage, so die treffende Bemerkung, erhält man zwei Antworten. Auch ich biete Ihnen zwei Antworten auf die Frage an, ob der Sozialstaat ein Standortfaktor sei.

Die erste Antwort geht von einer Überraschung aus: Die FDP macht sich stark für einen Ausbau des Sozialstaats. Sie verlangt genügend KITA-Betreuungsplätze und Tagesschulen als Norm. Und es überrascht auch, wenn der sozialdemokratische Bundesrat Berset den Sozialstaat als Standortfaktor der Schweiz auffasst. „Die Wertschöpfungskette hat ein wichtiges, aber oft übersehenes Glied: den Sozialstaat“.

Da der teure und wirtschaftlich hinderliche Sozialstaat – dort die unsoziale Wirtschaft? Ist ein solches Verständnis heute überholt? In den 90er-Jahren war das anders, da wollten Unternehmer und Professoren ein Moratorium für den Sozialstaat. Kein weiterer Ausbau sollte mehr möglich sein. Für sie war es der Sozialstaat, der die Wirtschaftsdynamik behinderte, die finanzielle Belastung, die die Unternehmen veranlasst, auf Investitionen zu verzichten.

Ein anderer Blick auf den Sozialstaat hat nicht zuletzt eine Studie des Büro BASS im Auftrag des Sozialdepartements der Stadt Zürich geöffnet. Es ging dabei um den Nutzen der Kindertagesstätten, der detailliert beschrieben wurde. So gehen Eltern einer erhöhten Erwerbstätigkeit nach und Unternehmen profitieren von einem höheren Angebot an Arbeitskräften. Das Büro BASS hat diesen Nutzen auch noch berechnet. „Pro Franken, den die öffentliche Hand in diesen Bereich investiert, resultiert ein volkswirtschaftlicher Nutzen von mindestens 3 Franken“ (BASS 2000).

So betrachtet handelt es sich bei Kindertagesstätten um eine Investition in das Soziale. Sozialausgaben können nebst einer konsumtiven auch eine investive Eigenschaft haben. Die EU-Kommission verwendet, wenn es um Sozialausgaben geht, dann oft die Bezeichnung „Sozialinvestitionen“.

Zwar richten sich sozialpolitische Leistungen an „Begünstigte“, Individuen, für welche ein Nutzen entsteht. Über diesen individuellen Nutzen hinaus wird ein Zusatznutzen für die Gesellschaft und die Wirtschaft erzeugt. Ein weiteres Beispiel für einen wirtschaftlichen Zusatznutzen sind die Ausgaben der Arbeitslosenversicherungen, diese kommen zwar den Arbeitslosen zugute, sie sind die Begünstigten, aber die Ausgaben stabilisieren auch die Konjunktur, weil ein Teil des Einkommensverlustes infolge von Arbeitslosigkeit durch Tagelöhler kompensiert wird. Und das ist gut für den privaten Konsum und die Konjunktur.

Dieser Zusatznutzen ist eine zentrale Legitimation dafür, dass BürgerInnen bereit sind, Programme zu finanzieren, von denen nicht sie sondern andere Menschen profitieren. Sozialpolitik ist für die Stabilisierung der Marktwirtschaft nötig, weil produktivere Arbeitskräfte erforderlich sind (Kaufmann 2003, 115).

Um den Arbeitskräftemangel zu bewältigen, drängt sich eine progressive Sozialpolitik fast schon auf. Mit gleichstellungspolitischen Massnahmen kann das Beschäftigungsvolumen der Frauen erhöht werden, mit betrieblichen Massnahmen wie Altersteilzeit oder gleitender Übergang in den Ruhestand werden die Arbeitnehmenden zu einem längeren Verbleib in den Unternehmen veranlasst. Und für gut qualifizierte Zuwanderer ist die Familienpolitik von Bedeutung.

Der Konsens zwischen FDP und SP-Bundesrat hört vermutlich auf, wenn festgestellt wird, dass die 14 Wochen Mutterschaftsurlaub viel zu kurz sind, und in der Schweiz ein Elternurlaub fehlt. Der fehlende Elternurlaub ist ein Standortnachteil. Junge deutsche Ärzte und erst recht Ärztinnen werden, wenn sie an Kinder denken, wohl eher in Deutschland bleiben, wo es mit Elternzeit und Elterngeld vorteilhaftere Bedingungen für Familien gibt als in der Schweiz.

Das ist meine erste Antwort. Ein Blick auf die südeuropäischen Staaten oder Irland mag dafür ein Beleg sein. Diesen Ländern fehlen die Infrastruktur mit den sozialen Dienstleistungen und eine starke Familienpolitik, das ist auch wirtschaftlich ein Nachteil. Was nützt diesen Ländern da eine geringe Sozialleistungsquote?

Diese Begründung von Sozialpolitik mit dem Zusatznutzen habe ich den Studierenden der Sozialarbeit an der Hochschule Luzern vermittelt. Jetzt arbeite ich als Ökonom bei der Gewerkschaft Unia, mit 200'000 Mitglieder die grösste Einzelgewerkschaft.

Aber ich habe ihnen noch eine zweite Antwort. Hinter der Frage dieser Tagung steckt eine andere Frage, jene nämlich nach dem Verhältnis von Ökonomie und Sozialstaat. Ist es ein komplementäres, wie ich es in der ersten Antwort dargestellt habe oder doch eher ein konfligierendes Verhältnis?

Meine zweite Antwort setzt an bei dem, was der Sozialstaat auch ist: eine zivilisatorische Leistung, bei welcher Leute einander vertrauen und solidarisch miteinander sind, eine Gesellschaft, in welcher kranke, alte und mittellose Menschen Unterstützung erhalten. Solidarität hat mit Rechten und Pflichten zu tun, und die Austarierung zwischen diesen orientiert sich wesentlich an sozialer Gerechtigkeit.

Viele Menschen in der Schweiz sind der Meinung, dass es ein Zuwenig an Fairness und Gerechtigkeit gibt und stellen die Verteilungsfrage. Doch wenn es um diesen zentralen Pfeiler des Sozialstaats geht, die Verteilungspolitik und die Umverteilung, endet die Zustimmung vieler Liberaler. Als das Büro BASS sieben Jahre nach der Krippen-Studie den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wert der Sozialhilfe der Stadt Zürich untersuchte, war die Empörung beim wirtschaftsliberalen Ökonomeprofessor Borner riesig. In einem NZZ-Artikel (2007) schrieb er zu dieser Studie von wissenschaftlicher Peinlichkeit und politischer Frechheit.

Doch Parteien und Gewerkschaften haben die Verteilungsgerechtigkeit auf die politische Agenda gesetzt: eine Volksinitiative verlangt 10 Prozent höhere AHV-Renten, eine andere eine nationale Erbschaftssteuer. Wir werden über einen gesetzlichen Mindestlohn von 22 Franken in der Stunde oder 4'000 Franken pro Monat und zuerst noch über die 1:12 Norm bei den Höchstlöhnen abstimmen.

Wirtschaftsverbände und neoklassische Ökonomen reagieren reflexhaft, Lohnobergrenzen und Mindestlöhne beschneiden die Wirtschaftsfreiheit, führen zu Abwanderung und schaden allen, so ihre Argumente.

Hallo tönt es aus dem Sozialstaat: Gerechtigkeitsüberlegungen sind für viele Menschen sehr wichtig, nehmt das bitte Ernst. Wenn Menschen im Verkauf, in der Pflege oder in der Industrie für ihre Vollzeitarbeit nicht einmal 4'000 Franken erhalten und Manager, die auch nur 7 Tage in der Woche arbeiten können, ein Millionensalär, dann findet das die Bevölkerung einfach ungerecht. Punkt. Darauf reagiert man nicht mit Drohungen, das ist ebenso unanständig, wie die überrissenen Saläre selbst.

Aber braucht es Gesetze? Könnte ein Mindestlohn nicht auch in Gesamtarbeitsverträgen festgelegt werden? Natürlich strebt das die Unia an, nur leider wollen ziemlich viele

Arbeitgeber nichts von GAV wissen. Was soll man tun, wenn die Arbeitgeber einfach prinzipiell keinen GAV aushandeln wollen, wenn H&M sagt, OK, in Schweden haben wir einen GAV, weil man das dort haben muss, aber das ist ja nicht so in der Schweiz? Ja, wenn Selbstverantwortung und Freiwilligkeit in der Wirtschaft nicht mehr zum Tragen kommen, dann braucht es staatlich festgelegte Regeln, das gilt für die Mindestlöhne so und auch für die Höchstlöhne. Mässigung oder eine massvolle Einkommensverteilung ist ein Erfolgsfaktor der Schweiz, das wollen wir nicht aufgeben, und wenn es freiwillig nicht geht, braucht es Gesetze.

Professor Borner schrieb im erwähnten Artikel, die Kosten der Umverteilung seien in Form von Effizienzverlusten ein ökonomisches Problem: Er schreibt weiter von Anreizstrukturen und mangelndem Wachstum, so wie ein Ökonom eben spricht. So gesehen ist der Standort ein ökonomisch enges und gesellschaftlich trostloses Konzept, das Gesellschaft und Wirtschaft auf Anreize, Wettbewerbsfähigkeit und tiefe Steuertarife reduziert. Wenn es um Umverteilung geht, dann sieht ein Teil der Ökonomen und der Wirtschaftsverbände rot.

Aber der Sozialstaat ist kein Dienstleister für die Wirtschaft und erst recht nicht ein Diener des Standorts, im Gegenteil, er ist etwas viel Breiteres und Reichhaltigeres als der Standort. Im Sozialstaat leben soziale Menschen, die natürlich auch ein Eigeninteresse haben, aber die viele andere Werte und Ziele mit ihrem Handeln verfolgen: Solidarität, Gerechtigkeit, Fairness, Anstand, Mässigung. Im Standort Schweiz gibt es nur den homo oeconomicus, der auf Anreize reagiert wie ein Pawlowscher Hund und nur sein Eigeninteresse verfolgt. Diese Standort-Schweiz ist öde, eindimensional und hässlich. Und sie hofiert die Geldelite.

Mit dem Standort meine ich nicht die Manager, auch von ihnen gibt es genügend viele, die eine breite Palette von Wertvorstellungen haben und auch für eine halbe Million gute Arbeit leisten. Mit Standort meine ich ein bestimmtes Verständnis von Wirtschaft und Gesellschaft, bei welchem Ökonomen uns zurufen: wenn Ungleichheit zunimmt, dann will halt der Markt es so.

Viele Ökonomen verstehen nicht, was der Sozialstaat ist. Weil sie den Wert der sozialen Gerechtigkeit nicht kennen und Umverteilung für sie ein Tabu ist. Wenn wir der Frage nachgehen, wieso sie die Sprache der Gerechtigkeit nicht verstehen, müssen wir bei der Entstehung des neoklassischen Wirtschaftsverständnisses ansetzen.

Verteilungsfragen waren überhaupt nicht immer ein Tabu in der Ökonomie. Bei den Klassikern ging es gerade um die Frage, wie eine ungerechte Einkommensverteilung überwunden werden kann. Auch war die Sozialpolitik bis zum Ersten Weltkrieg im Wesentlichen eine Domäne der Ökonomen, die, soweit sie der historischen Schule in Deutschland nahestanden, keinen systematischen Unterschied zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik machten, wie der Soziologe und Theoretiker des Sozialstaats Franz-Xaver Kaufmann schreibt (2003, 107). Die Grenznutzenschule der Neoklassik setzte sich ausgehend von den 70er Jahren des 19. Jahrhunderts gegen die historische Schule in Deutschland durch und drängte die Sozialpolitik an den Rand der ökonomischen Theorie (Kaufmann 2003, 107).

„Aber selbst die meisten frühen Neoklassiker teilten den damaligen Konsens, dass Umverteilung von den Reichen zu den Armen geboten war, um die Wohlfahrt zu steigern“ wie der Wirtschaftsautor Norbert Häring (2010, 219) schreibt. Der Grund war die Idee des abnehmenden Grenznutzens eines Guts. Je mehr jemand von einem Gut hat, desto weniger würdigt er oder sie eine zusätzliche Einheit. Wenn dringendere Bedürfnisse als Luxusbedürfnisse z.B. solche nach medizinischer Versorgung durch eine Umverteilung von Geld befriedigt werden können, steigt die Wohlfahrt. So ihre Überlegung. Es war der

Neoklassiker Vilfredo Pareto der argumentierte, dass Arme und Reiche grundsätzlich verschieden sind und der Nutzen zwischen Individuen nicht verglichen werden könne. Pareto zufolge konnte man nur sagen, dass ein Zustand aus gesellschaftlicher Sicht besser war als ein anderer, wenn ihn alle Personen vorzogen oder zumindest indifferent waren. Wenn aber nur ein einziger Super-Reicher schlechter gestellt wird, dann ist der gesamte Zustand aus gesellschaftlicher Sicht minderwertiger. Eine Umverteilung führt in jedem Fall zu einem wirtschaftlich schlechteren Zustand. Und die Verteilungssituation im Ausgangspunkt ist gegeben und sakrosankt. Quintessenz dieser Theoriekonstruktion und der rigiden Annahme, dass Nutzen nicht verglichen werden kann, ist, dass jede Form der Umverteilung schädlich und jede herrschende Verteilung die wirtschaftlich beste ist. Der Wirtschaftsautor Norbert Häring meint dazu: „Um ökonomischen Sachverstand zugesprochen zu bekommen, muss man dem allgemeinen Volksempfinden abschwören, dass der Arme den zusätzlichen Euro stärker schätzt und nötiger braucht als der Reiche“ (2010, 224).

Wenn aber die Mainstream-Ökonomen die Sprache der Gerechtigkeit nicht verstehen, wieso sollten wir dann auf ihre Ratschläge und Drohungen hören? Wenn Sie zum Arzt gehen und im Nachhinein realisieren, dass der sie gar nicht verstanden hat, weil er Tierarzt und nicht Humanarzt ist, ja nehmen Sie dann trotzdem die verschriebenen Medikamente ein? Wohl kaum.

Wenn aus ökologischen Gründen ein weiteres Wachstum wie bisher nicht in Frage kommt, und Armut weltweit ein riesiges Problem ist, dann müssen wir ernsthaft über Umverteilung diskutieren, und dazu brauchen wir Begriffe, Konzepte, eine Sprache. Hier in der Schweiz und auch anderswo. Damit wir ernsthaft über Umverteilungsinitiativen debattieren können und nicht durch Dogmen unser Denken versperren lassen.

Der Sozialstaat hat viel Erfahrung mit Umverteilung und sozialer Gerechtigkeit. In seinem Rahmen können wir über soziale Gerechtigkeit sprechen. Er integriert eine grosse Breite von Zielen und Wertvorstellungen, die über das enge wirtschaftliche Verständnis hinausgehen. In dem Sinne lautet meine Antwort zum Schluss, natürlich ist der Sozialstaat ein Vorteil für die Schweiz, er ist nicht nur ein Vorteil, er ist ein wesentlicher Teil der Schweiz, um das zu bleiben, darf er nicht einseitig ökonomisch auf den Standortvorteil reduziert werden.

Literatur:

BASS (2000): Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten, Bern,
http://www.buerobass.ch/studienPopup_d.php?projektId=79

Berset, Alain (2012): Die Schweiz - viel mehr als ein Standort, Rede am Arbeitgebtag,
<http://www.bfe.admin.ch/energie/00588/00589/00644/index.html?lang=de&msg-id=45099>

Borner, Silvio (2007): Bass erstaunt, NZZ-Artikel v. 6.1.

Häring, Norbert (2010): Markt und Macht, Stuttgart.

Kaufmann, Franz-Xaver (2003): Sozialpolitisches Denken: Frankfurt a.M.

17. September 2013, Beat Baumann