

Ist die „Soziale Marktwirtschaft“ sozial?

Eine Drei-Säulen-Interpretation

Peter Hampe

Die Frage, ob die deutsche Wirtschaftsordnung ausreichend sozial ist, wird immer wieder gestellt und kontrovers diskutiert, gerade auch in letzter Zeit. Während z.B. die SPD stolz darauf ist, im jüngsten Koalitionsvertrag einige ihrer wichtigsten sozialpolitischen Anliegen durchgesetzt zu haben – insbesondere die Einführung eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohnes, die Ausweitung der Mütterrente und den Rentenbeginn mit 63 Jahren für langfristig Versicherte – stoßen diese Vorhaben bei Teilen der Union, bei Wirtschaftsverbänden und Wirtschaftswissenschaftlern auf deutliche Kritik. Selbst die beiden christlichen Kirchen äußern in ihrem gemeinsamen Papier für eine erneuerte Wirtschafts- und Sozialordnung vom Februar 2014 hinsichtlich der Herabsetzung des Renteneintrittsalters Vorbehalte, während sie die beiden anderen Pläne ausdrücklich befürworten.

Eine angemessene Bewertung dieser und anderer (sozial-)politischer Maßnahmen im Kontext der eingangs gestellten Frage setzt zunächst einmal Klarheit darüber voraus, worin das Soziale der „Sozialen Marktwirtschaft“ überhaupt besteht. Die öffentliche Debatte ist diesbezüglich eher undifferenziert. Zumeist wird es nur am Sozialbudget, also am (umverteilenden) Sozialstaat mit seinen diversen Transferleistungen gemessen oder an der Lage am Arbeitsmarkt. Dahinter steht – bewusst oder unbewusst – die Vorstellung, dass die reine Marktwirtschaft zu mehr oder weniger sozial unbefriedigenden Ergebnissen führt, die der politischen Korrektur bedürfen, um eine akzeptable Ordnung zu gewährleisten.



Prof. Dr. rer. pol. Peter Hampe

Honorary professor for Politics and Economics at the TU Dresden,
Lecturer at the Munich University of Politics/Bavarian School
of Public Policy

Die erste Säule: Soziale Aspekte der Marktwirtschaft selbst

Die Väter der (west-)deutschen Wirtschaftsordnung hatten eine deutlich andere Vorstellung davon, worin das Soziale ihrer Wirtschaftsordnung besteht. Ludwig Erhard z.B., der für die schrittweise Einführung der Sozialen Marktwirtschaft von 1948 bis 1966 in verschiedenen Ämtern (zunächst als Direktor des Frankfurter Wirtschaftsrates, dann von 1949 bis 1963 als Bundeswirtschaftsminister, schließlich als Bundeskanzler) politische Verantwortung trug, beschrieb dies 1954 in einem Vortrag wie folgt:

Wir haben unsere Wirtschaftspolitik in Deutschland mit dem Begriff „Soziale Marktwirtschaft“ ausgestattet. Das Beiwort „sozial“ ist dabei mehr als nur eine Arabeske ... Wir wollten nicht an die kapitalistische Wirtschaft der Vergangenheit anknüpfen... Im Gegenteil, wir haben in Deutschland in einer entscheidenden Stunde – das war der Tag der Währungsreform, der 20. Juni 1948 – das Steuer unserer Wirtschaftspolitik um 180 Grad herumgerissen, um von einer völlig verkrusteten Zwangswirtschaft, vom staatlichen Dirigismus, zu einer freien Wirtschaft umzuschalten. Wir haben damit dem wirtschaftenden Menschen, gleichgültig ob Unternehmer oder Verbraucher, die völlige Freiheit des Handelns und der Entscheidung zurückgegeben...

Wir sprechen in Deutschland von Sozialer Marktwirtschaft, weil wir es im Gegensatz zum Kapitalismus vergangener Tage und zum Liberalismus früherer Prägung – etwa dem „Manchester-Liberalismus“ – nicht mehr zulassen wollen, dass sich innerhalb der Wirtschaft Machtpositionen bilden. Wir lehnen vor allem Kartelle ab.... Mein Ziel ist es, den freien Leistungswettbewerb unter allen Umständen sicherzustellen...

Erhards langjähriger Mitarbeiter, Alfred Müller-Armack, stellte als Theoretiker und Namensgeber der „Sozialen Marktwirtschaft“ 1956 im gleichnamigen Grundsatzartikel für das Handwörterbuch der Sozialwissenschaften die marktwirtschaftlich fundierten Aspekte des Sozialen noch systematischer dar:

Nur in einem marktwirtschaftlichen System vermögen die alle Schichten umfassenden, in ihrer Marktposition überdies schwach gesicherten Konsumenten die Wirtschaft nach ihrem Bedürfnis zu lenken... Diese Orientierung am Verbrauch bedeutet bereits eine soziale Leistung der Marktwirtschaft. In gleicher Richtung wirkt die durch das Wettbewerbssystem gesicherte und laufend erzwungene Produktivitätserhöhung als eine soziale Verbesserung, die umso größer ist, je mehr durch den Wettbewerb einseitige Einkommensbildungen, die aus wirtschaftlicher Sonderstellung herrühren, eingedämmt werden.

Als ein für viele wohl überraschendes Zwischenergebnis ist also festzuhalten, dass die Väter der Sozialen Marktwirtschaft, die die theoretischen Überlegungen des Freiburger Ordo-Liberalismus in die Praxis umzusetzen versuchten, zunächst das Soziale in der Marktwirtschaft selbst verankert sahen. Insofern ist der Begriff „Soziale Marktwirtschaft“ eher ein Pleonasmus, gleichzeitig aber ein geschickter Marketing-Schachzug, denn der Zeitgeist wehte nach dem Kriege in ganz Europa in Richtung Sozialismus. Das Ahlener Programm der nordrhein-westfälischen CDU von 1946 bezeugt dies deutlich. Mit der Formel „Soziale Marktwirtschaft“ wollte und konnte man offenkundig leichter die bestehenden Vorbehalte in der Bevölkerung gegenüber Kapitalismus bzw. Marktwirtschaft überwinden. Natürlich machten erst die wirtschaftlichen Erfolge im Rahmen der neuen Ordnung, das erstaunliche „Wirt-

schaftswunder“ der 50er Jahre, die „Soziale Marktwirtschaft“ wirklich populär. 1959 beendete dann konsequenterweise auch die SPD mit dem Godesberger Programm ihre Gegnerschaft zu dieser Wirtschaftsordnung.

Der Sozialstaat als zweite Säule

Ein Großteil der beschriebenen sozialen Effekte kommt aber nur den Leistungsfähigen zugute. Auf die noch nicht oder nicht mehr Leistungsfähigen, insbesondere also auf Kinder, auf Kranke bzw. Behinderte und Alte nimmt die reine Marktwirtschaft keine Rücksicht. Deren Lebensunterhalt muss – in jeder Gesellschaft – anderweitig gesichert werden oder anders formuliert: Leistungsgerechtigkeit muss durch Bedarfsgerechtigkeit ergänzt werden. Zudem neigen marktwirtschaftliche Systeme zu erheblichen, weit über die Leistungsunterschiede hinausgehenden Verteilungsdiskrepanzen und im Wirtschaftsprozess zu zyklischen Schwankungen, die mit Massenarbeitslosigkeit verbunden sein können. Auch hier ist politischer Handlungsbedarf offenkundig.

Den ordoliberalen Vordenkern der Sozialen Marktwirtschaft waren solche Probleme natürlich nicht fremd. So sprach sich z.B. Walter Eucken, der Hauptrepräsentant der Freiburger Schule, in den regulierenden Prinzipien seiner Wettbewerbsordnung nicht nur für eine staatliche Monopolkontrolle, sondern via progressive Einkommensteuer auch für eine Korrektur der Einkommensverteilung aus. Und am Arbeitsmarkt plädierte er sogar für staatliche Mindestlöhne, sollten sich am Markt anormale Angebotsreaktionen zeigen. Alfred Müller-Armack, neben dem ordoliberalen Denken auch von der katholischen Soziallehre beeinflusst, wurde diesbezüglich noch deutlicher. In seinem oben genannten Beitrag formulierte er:

Auf der Grundlage einer marktwirtschaftlichen Gesamtordnung kann ein vielgestaltiges und vollständiges System sozialen Schutzes errichtet werden... Der marktwirtschaftliche Einkommensprozess bietet der Sozialpolitik ein tragfähiges Fundament für eine staatliche Einkommensumleitung, die in Form von Fürsorgeleistungen, Renten- und Lastenausgleichszahlungen, Wohnungsbauzuschüssen, Subventionen usw. die Einkommensverteilung korrigiert.

Aber er sah auch die Grenzen einer solchen Politik:

Gewiss kann bei der Einkommensumleitung für soziale Ausgaben leicht die Schwelle überschritten werden, an der die Störung des Marktes beginnt. Wann überhöhte Steuersätze dies tun, ist nicht vorweg zu entscheiden. Unbestreitbar ist jedoch, dass ein ... Marktsystem erhebliche Lasten der Einkommensumleitung zu tragen vermag.

Ludwig Erhard war allerdings diesbezüglich viel zurückhaltender. „Wohlstand für alle“ – so auch der Titel seines berühmten Buches – sollte vor allem durch Leistung in einer auf Freiheit und Wettbewerb bestehenden Ordnung und nicht durch Umverteilung erreicht werden. Aber auch er konnte nicht verhindern, dass die Sozialpolitik in der westdeutschen Entwicklung eine immer wichtigere Rolle spielte. Bei der großen Rentenreform von 1957 wurde dies besonders deutlich. Sie implementierte nicht nur das reine Umlagever-

fahren, sondern dynamisierte die Bestandsrenten, damit die Rentner an der allgemeinen Wohlstandsentwicklung teilhaben konnten. Die grundsätzlichen Einwände Ludwig Erhards und die Kritik Wilfried Schreibers, der dieses Reformkonzept entwickelt hatte, es aber um eine Kinderrente ergänzt sehen wollte, um demographische Risiken zu minimieren, wischte Bundeskanzler Adenauer mit seiner berühmt-saloppen Formel vom Tisch: „Kinder kriegen die Leute immer“! Adenauer hatte aber das richtige Gespür für die Wünsche der Bevölkerung. Die Wähler dankten es ihm: Die Union erhielt bei den Bundestagswahlen 1957 das erste und bislang letzte Mal die absolute Mehrheit.

Mit wachsendem Wohlstand wollten die Deutschen offenkundig nicht weniger, sondern mehr soziale Sicherung. Entsprechend stiegen die Sozialausgaben immer weiter an, sogar rascher als das in den 50er und 60er Jahren ohnehin dynamisch wachsende Sozialprodukt. Die Sozialleistungsquote, die den Anteil der Sozialausgaben am Sozialprodukt misst, nahm daher deutlich zu. Während sie in der ersten Hälfte der 50er Jahre noch unter 20% lag, erreichte sie seit Mitte der 90er Jahre Werte nahe, teilweise über 30%.

Absolut gesehen haben die Ausgaben für das „soziale Netz“ zwischen 1960 und der Wiedervereinigung etwa um das Zehnfache zugenommen und zwischen 1991 und 2012 sind sie weiter - von 397 Mrd. € auf 782 Mrd. € - angestiegen, haben sich also fast verdoppelt. Trotz aller Einsparungen in den letzten beiden Jahrzehnten („Umbau des Sozialstaats“) gab es nie ein Jahr, in dem die (nominalen) Sozialleistungen absolut zurückgegangen sind. (Vgl. für Einzelheiten die Tabelle im Anhang)

Soweit die eine Seite der Bilanz. Die andere Seite ist, dass Sozialleistungen finanziert werden müssen - eigentlich eine Binsenweisheit, die aber allzu häufig von denjenigen, die nach zusätzlichen Leistungen rufen, verdrängt wird. Ihre Finanzierung kann nur aus dem Sozialprodukt bzw. Volkseinkommen über Steuern oder Sozialbeiträge erfolgen. So sind auch im Zuge des Ausbaus des Sozialstaats die Beitragssätze zur Sozialversicherung (ohne Unfallversicherung), die vor der Rentenreform von 1957 bei etwa 20% lagen, auf rund 40% in den letzten Jahren gestiegen. Sie haben sich also verdoppelt. Ebenso sind die steuerfinanzierten Sozialausgaben erheblich angestiegen und machen inzwischen rund 35% aller Sozialleistungen aus (ein weiteres Drittel wird über die Sozialbeiträge der Arbeitgeber, rund 30% über die der Versicherten aufgebracht).

Eine derartige Entwicklung kann nicht unbegrenzt weiter gehen. Zum einen erhöht sich auf diese Weise die Differenz zwischen Brutto- und Nettoeinkommen und schwächt die Anreize aller Erwerbstätigen, Leistung zu erbringen, während Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung attraktiver werden. Zum anderen führt das deutsche, stark lohnbasierte Finanzierungssystem der Sozialversicherungen zu einer Art Kollateralschaden: Steigende Beitragssätze erhöhen die betriebswirtschaftlichen Arbeitskosten und machen es lohnender, Arbeit einzusparen bzw. ins Ausland zu verlagern. Die so entstehende zusätzliche Arbeitslosigkeit in Deutschland impliziert höhere Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung, wodurch die Arbeitskosten weiter zunehmen. Da-

zu kommt, dass die demographischen Tendenzen in Deutschland ohnehin spürbare Erhöhungen der Beitragssätze in Zukunft erforderlich machen. Das Baseler Prognos-Institut hatte z.B. 1987 allein für die Rentenversicherung – ohne Strukturreformen – eine Verdoppelung des Beitragssatzes bis 2030 errechnet! Vor diesem Hintergrund kann es nicht überraschen, dass bereits seit Mitte der 70er Jahre über die „Grenzen des Sozialstaates“ diskutiert wird. Das hat zunächst nur zaghaft, schließlich verstärkt seit Beginn der 90er Jahre zu schrittweisen, salamitaktischen Reformen vor allem im Bereich der Renten- und Krankenversicherung und am Arbeitsmarkt („Hartz-Reformen“) geführt – nicht zur Freude der Betroffenen, aber eigentlich „alternativlos“. Der ehemalige Bundespräsident Köhler hat es anlässlich seiner Amtseinführung 2004 überzeugend deutlich gemacht:

Der Sozialstaat ist für mich eine zivilisatorische Errungenschaft, auf die wir stolz sein können. Aber der Sozialstaat heutiger Prägung in Deutschland hat sich übernommen. Das ist bitter, aber wahr. Wir haben es vor allen Dingen nicht geschafft, den Sozialstaat rechtzeitig auf die Bedingungen einer alternden Gesellschaft und einer veränderten Arbeitswelt einzustellen ... Wir müssen auch die Sozialpolitik nach dem Prinzip der Nachhaltigkeit gestalten, also bei allen Entscheidungen immer auch die Auswirkungen auf zukünftige Generationen, unsere Kinder, berücksichtigen. Das haben wir zu lange vernachlässigt.

Uns allen muss dabei bewusst sein: Der Umbau des Sozialstaates verlangt schon jetzt vielen Menschen in Deutschland vieles ab. Es gibt soziale Härten, weil Einschnitte Menschen treffen, die ohnehin nicht viel haben ... Umso mehr müssen wir darauf achten, dass alle Verantwortung tragen und Opfer bringen, und zwar entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit. Wir brauchen eine „Entwicklungspolitik für ein entwickeltes Land“, wie es die deutschen Bischöfe formuliert haben. Wohlweislich: Entwicklung, nicht Abriss oder Abbau; Entwicklung als Umbau.

Soziale Ziele der Wirtschaftspolitik – eine dritte Säule

Das Soziale der Sozialen Marktwirtschaft ruht noch auf einem dritten Pfeiler. Auch die Wirtschaftspolitik verfolgt nämlich vielfach soziale Ziele. Das gilt selbst für die *Geldwertstabilität*, die als wichtiges Anliegen der ordoliberalen Ökonomen im Bundesbankgesetz von 1957 als prioritäres Ziel der Zentralbank verankert wurde. Dieselbe Verpflichtung wurde später der Europäischen Zentralbank auferlegt. Sozial ist dieses Ziel insofern, als inflationäre Prozesse vor allem das Ersparnis der kleinen Leute gefährden.

Mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967, das keynesianische Züge trägt, wurde die Geldwertstabilität vor allem um das Ziel eines *hohen Beschäftigungsgrades* und eines *stetigen und angemessenen Wirtschaftswachstums* ergänzt – beides hochgradig soziale Ziele, denn Wachstum verbessert die gesamtwirtschaftliche Beschäftigungssituation und Beschäftigung ist wiederum zum einen der Kern der materiellen Existenzsicherung. Zum anderen kommt ihr auch noch erhebliche psychosoziale Bedeutung zu, denn Arbeitslosigkeit zerstört die sozialen Netze und das individuelle Selbstwertgefühl der Betroffenen. Es war schlimm genug, dass nach dem „Wirtschaftswunder“ mit seiner Voll-, ja Überbeschäftigung ab Mitte der 70er Jahre die Arbeitslosigkeit

drei Jahrzehnte lang kontinuierlich anstieg, ein Prozess, der nach der Wiedervereinigung durch die Massenarbeitslosigkeit in Ostdeutschland noch eine dramatische Steigerung erfuhr. Vor diesem Hintergrund hat die deutsche Wirtschaftsordnung auch immens an Akzeptanz verloren. Während 77% der Ostdeutschen vor der „Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion“ vom Juli 1990 die „Soziale Marktwirtschaft“ nach Befragungen des „Allensbacher Instituts für Demoskopie“ gut beurteilten, waren es Mitte 2005 nur noch rund 15%! Selbst die Westdeutschen hatten zu dieser Zeit mehrheitlich (etwa 60%) „keine gute Meinung“ vom deutschen Wirtschaftssystem.

Dass es der deutschen Wirtschafts- und Sozialpolitik seit den „Hartz-Reformen“ gelungen ist, die Tendenz steigender Arbeitslosigkeit umzukehren und die registrierte Arbeitslosigkeit deutlich zu reduzieren (von rund 5 Millionen auf nunmehr 3 Millionen) und dass insbesondere die Jugendarbeitslosigkeit vor allem im internationalen Vergleich relativ niedrig gehalten werden konnte, hat hohen sozialen Wert, auch wenn die Beschäftigungsentwicklung trotz absoluter Rekordzahlen in vielfacher Hinsicht noch zu wünschen übrig lässt.

Für den deutschen *Arbeitsmarkt* gelten überdies zusätzlich eine Fülle von Regelungen mit sozialen Zielsetzungen, die insbesondere von den deutschen Gewerkschaften seit dem Kaiserreich gefordert und schrittweise, zum Teil schon im Zuge des Ersten Weltkrieges und der Weimarer Republik, durchgesetzt werden konnten: Vorschriften für den betrieblichen Gefahrenschutz, generelle und gruppenspezifische Begrenzungen der Arbeitszeit einschließlich Teilzeit- und Urlaubsregelungen, Kündigungsschutzbestimmungen, Tarifautonomie der Sozialpartner, Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Betrieben und Großunternehmen. Die letzteren für die deutsche Arbeitsordnung besonders charakteristischen Institutionen, die auf der Idee der Sozialpartnerschaft beruhen, haben wohl auch den sozialen Frieden befördert.

Werfen wir noch einen Blick auf die *Steuerpolitik*. Sie dient gewiss primär dem fiskalischen Zweck der Einnahmeerzielung, zum Teil aber auch sozialen bzw. verteilungspolitischen Zielen. So bewirkt die progressive Einkommensteuer, die schon, wie erwähnt, von den Ordoliberalen befürwortet wurde, deutliche Umverteilungseffekte. „Die oberen 20% der Steuerpflichtigen ... erwirtschaften derzeit 70% des Gesamtaufkommens.“ (Zeil: 2014, 32) Und von der unteren Hälfte der Einkommensbezieher stammen lediglich 5% der Lohn- und Einkommensteuereinnahmen. Die Mehrwertsteuer hat dagegen regressive Wirkungen, die aber durch den ermäßigten Steuersatz insbesondere für Lebensmittel gemildert werden. Zu erwähnen ist zusätzlich, dass Steuervergünstigungen für soziale, insbesondere familienpolitische Zwecke derzeit in Höhe von mehr als 30 Mrd. € gewährt werden. Dass überhaupt rund 35% der direkten Sozialleistungen aus Steuermitteln finanziert werden, wurde schon erwähnt.

Große Ähnlichkeit mit Sozialleistungen haben auch die Ausgaben im Rahmen der staatlichen *Bildungspolitik*. Vor allem der kostenlose Besuch von Schulen und Hochschulen hat deutliche soziale Effekte. Selbst die *Verbraucher- und Mieterschutzpolitik* könnte man hier noch anfügen.

Schließlich ist noch auf die *Strukturpolitik* hinzuweisen. Dass sich die sektoralen und regionalen Strukturen der Wirtschaft im Zeitablauf kräftig verändern, hat eine Reihe unterschiedlicher Gründe. Gesamtwirtschaftlich wirkt dieser Strukturwandel in aller Regel durchaus positiv: er führt zu Produktivitäts- und Wohlstandssteigerungen. In den Branchen oder Regionen aber, die im Zuge dieser Prozesse an Bedeutung verlieren, gehen Arbeitsplätze verloren und Unternehmen in Konkurs – ein Prozess schöpferischer Zerstörung, wie ihn der Sozialökonom Joseph Schumpeter genannt hat. Das galt für die deutsche Landwirtschaft ebenso wie für den Kohlebergbau, die Stahlindustrie, die Werften, aber auch für das Ruhrgebiet als Ganzes, um nur die wichtigsten Beispiele zu nennen. Die Wirtschaftspolitik hat den Strukturwandel im Zeichen der „Sozialen Marktwirtschaft“ zwar grundsätzlich bejaht, ihn aber mit dem klassischen Mittel von (Erhaltungs-)Subventionen auf ein sozialverträgliches Tempo abzubremsen und insbesondere Arbeitsplätze zu erhalten versucht. Hätte man den Strukturwandel allein den Marktprozessen überlassen, wären die genannten Branchen sehr rasch mehr oder weniger von der Bildfläche verschwunden!

Das Ausmaß sozialer Aspekte der deutschen Wirtschaftsordnung im internationalen Vergleich

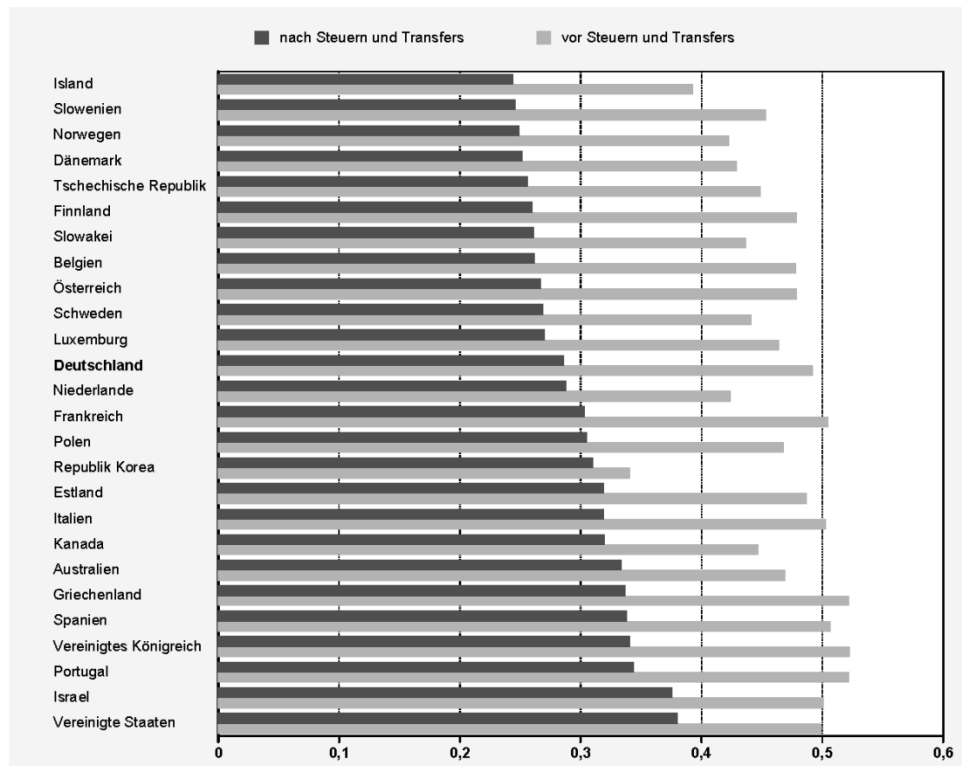
Ziehen wir eine Zwischenbilanz, so erweist sich das Soziale der „Sozialen Marktwirtschaft“ als ein vielschichtiges Gebilde, das auf drei unterschiedlichen, wenn auch miteinander vernetzten Säulen ruht. Wie lassen sich diese Einzelbefunde zusammenführen, wie kann das Ausmaß des Sozialen genauer bestimmt werden, nicht zuletzt im Rahmen internationaler Vergleiche? Einschränkung muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass sich solche Vergleiche im Wesentlichen nur auf quantifizierbare Daten stützen können.

Als erstes Faktum ist festzuhalten, dass die Deutschen im internationalen Vergleich ein hohes Pro-Kopf-Einkommen erzielen, im Jahre 2012 rund 42.000 \$ (auf der Basis von Kaufkraftparitäten) – nicht zuletzt ein Ausdruck der marktwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Demgegenüber lag das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen der 133 wichtigsten Länder nach aktuellen Berechnungen der Weltbank bei rund 12.000 \$. Die 35 einkommensstärksten Länder erwirtschafteten durchschnittlich knapp 38.000 \$. Nur fünf Länder erzielten deutlich höhere Einkommen als die Deutschen! Die Wachstumsdynamik der deutschen Wirtschaft hat allerdings im Laufe der Zeit erheblich nachgelassen. Zwischen 1995 und 2010 verzeichnete Deutschland zusammen mit Italien sogar das geringste Wirtschaftswachstum aller EU-Staaten! Die Ursachen dafür sind vielschichtig. Inwieweit der (überbordende?) Sozialstaat daran mitschuldig ist, lässt sich nicht eindeutig bestimmen.

Der Sozialstaat wiederum hat, um die Effekte der zweiten sozialen Säule sichtbar zu machen, die deutsche Einkommensverteilung spürbar gleicher gemacht und insoweit verbessert. Misst man die Einkommensverteilung an Hand

von Gini-Koeffizienten, so zeigt die folgende Abbildung, dass Deutschland vor der Umverteilung im Jahre 2010 einen Koeffizienten von knapp 0,5 aufwies, der sich nach Steuern und Sozialtransfers auf 0,288 reduzierte - ein ziemlich kräftiger Umverteilungseffekt, dessen Dimensionen erst im internationalen Vergleich richtig deutlich werden. Während Deutschland vor der Umverteilung mit dem Koeffizienten von knapp 0,5 eine relativ ungleiche Einkommensverteilung aufwies und diesbezüglich nur noch von acht Staaten unter den 26 wichtigsten OECD-Ländern übertroffen wurde, war die Umverteilung so kräftig, dass Deutschland nach Steuern und Sozialtransfers ins vordere Mittelfeld der OECD-Staaten rückte. Nur in vier Staaten (Belgien, Finnland, Österreich und Slowenien) war der Umverteilungseffekt noch stärker.

Abbildung 1: Gini-Koeffizienten der Einkommensverteilung ausgewählter OECD-Länder für das Jahr 2010



© Sachverständigenrat

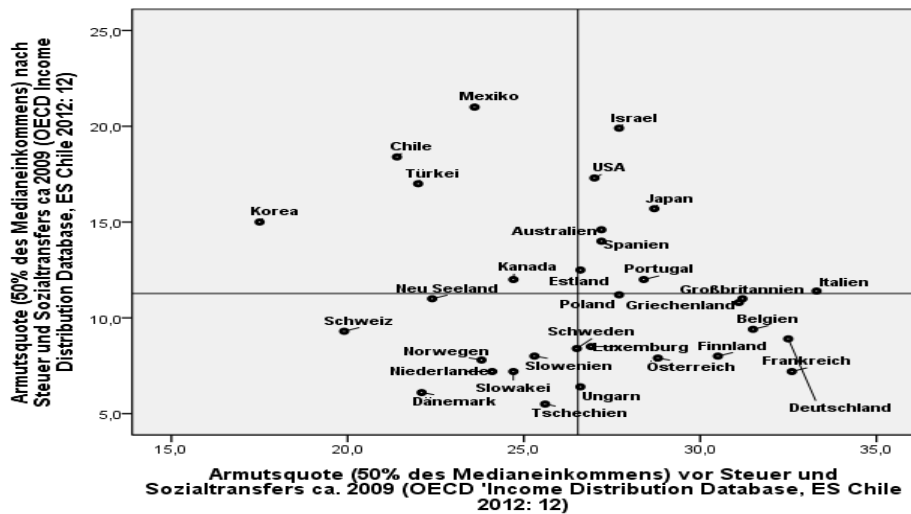
Quelle: OECD

Quelle: Jahresgutachten des Sachverständigenrats Wirtschaft, 2013/14, Schaubild 92, S. 378

Allerdings lassen diese Messziffern noch nicht hinreichend erkennen, in welchem Maße bestimmte soziale Gruppen von der Umverteilung profitieren. Hier hilft aber eine Darstellung weiter, die Manfred G. Schmidt vorgestellt hat. Er zeigt anhand von OECD-Daten für 2009, dass sich in Deutschland im Zuge der Umverteilung die „Armutquote“ nach der von der OECD verwendeten Defi-

dition von rund einem Drittel auf weniger als 10% aller Einkommensbezieher reduziert hat: ein deutliches Indiz, dass die Einkommensumverteilung vor allem den niedrigen Einkommensschichten zugute gekommen ist.

Abbildung 2: Wie Deutschlands Sozial- und Steuerstaat die Armutsquote drastisch verringert, 2009



Achsen = Einkommensbezieher in Prozent

Quelle: Manfred G. Schmidt, Der deutsche Wohlfahrtsstaat im internationalen Vergleich, Vortrag am 15.11.2013 in der Akademie für Politische Bildung Tutzing, Folie 13.

Erneut zeigt der internationale Vergleich, dass Deutschland bei der von den Märkten bestimmten (Brutto-)Verteilung zunächst eine ausgesprochen hohe Armutsquote aufweist (ähnlich wie Frankreich und Italien), die aber nach der Umverteilung auf ein Niveau sinkt, wie es für die skandinavischen und für einige mittelosteuropäische Staaten charakteristisch ist.

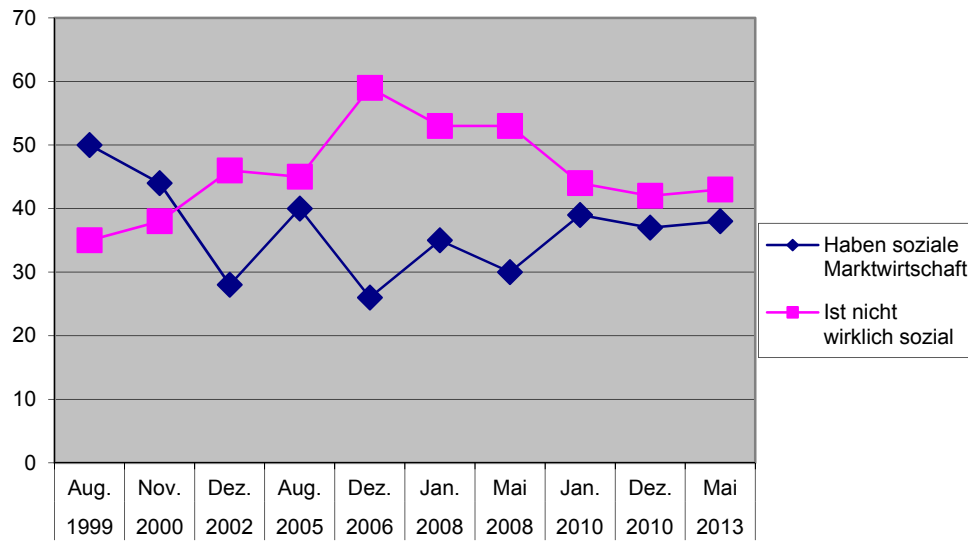
Die „Soziale Marktwirtschaft“ – nie ausreichend „sozial“?

Ist die deutsche Wirtschaftsordnung insgesamt ausreichend sozial? Wie die folgenden Befragungsergebnisse der Allensbacher Demoskopie zeigen, halten derzeit rund 60% der Ostdeutschen und mehr als 40% der Westdeutschen die deutsche Wirtschaftsordnung für nicht ausreichend sozial. Dabei haben sich diese Einschätzungen seit Mitte des vorigen Jahrzehnts im Zuge der deutlichen Besserung der Lage am Arbeitsmarkt und der vor allem im europäischen Vergleich günstigen wirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands sogar verbessert! Vor dem Hintergrund der vielfältigen sozialen Effekte der Marktwirtschaft, trotz des großen Umfanges an Sozialleistungen, trotz vielfältiger sozialer Regelungen und Zielsetzungen der deutschen Wirtschaftspolitik muss dieser Befund doch überraschen.

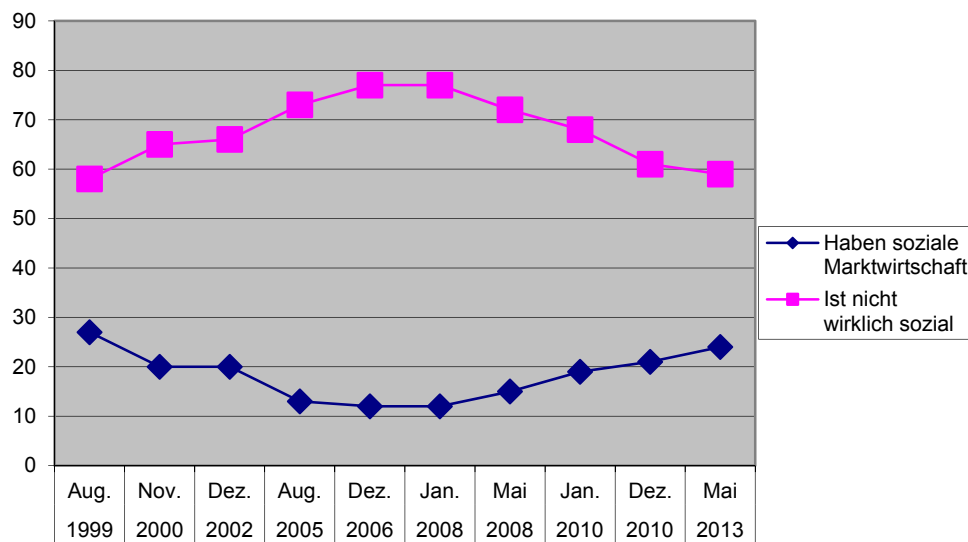
Frage:

Würden Sie sagen, wir haben bei uns eine soziale Marktwirtschaft, oder ist unsere Marktwirtschaft nicht wirklich sozial?

Soziale Marktwirtschaft Westdeutschland



Soziale Marktwirtschaft Ostdeutschland



Die Befragungsergebnisse bis Mai 2008 sind in den „Allensbacher Jahrbüchern der Demoskopie“ veröffentlicht; die neueren Daten hat mir das Institut freundlicherweise vorab zur Verfügung gestellt.

Quelle: Institut für Demoskopie Allensbach, Befragungen im Zeitraum 1999–2013.

Er lässt sich wohl damit erklären, dass es auch in der reichen Bundesrepublik noch Armut und vielfältige soziale Benachteiligungen gibt. Der neueste Armutsbericht der Bundesregierung lässt dies trotz des politischen Streits um diverse Einschätzungen deutlich erkennen. Gleichzeitig hat die Stimmungslage wohl auch seit geraumer Zeit durch den Eindruck wachsender Ungleichheit der Einkommen und Vermögen gelitten. Während sich die Real-einkommen der meisten Deutschen seit der Wiedervereinigung nur wenig verändert haben, gab es im oberen Bereich der Einkommenspyramide, besonders auffällig bei Managern und Bankern, deutliche Steigerungen bis hin zur Abzockerei. Die Notwendigkeit nach der großen Finanzmarktkrise Banken zu retten, die zuvor ein allzu riskantes Rad gedreht hatten, verschärfte dieses Unbehagen.

Schließlich spielt auch die Mentalität der Deutschen (wie generell die der europäischen in deutlichem Unterschied zur amerikanischen Bevölkerung) eine wichtige Rolle. Die Deutschen sind ziemlich risikoavers und erwarten vom Staat ein hohes, ja wachsendes Maß an sozialer Sicherheit, auch weil sie die Finanzierungs- und Langfristfolgen einer solchen Politik nicht ausreichend wahrnehmen bzw. wahrnehmen wollen. Selbst der bloße Umbau des Sozialstaats, soweit er einen Rückbau in bestimmten Bereichen zu Gunsten eines Ausbaus in anderen Bereichen impliziert, ist daher politisch nur schwer durchsetzbar. Die SPD musste es nach den von ihr zu verantwortenden Hartz-Reformen und der Rente mit 67 besonders schmerzhaft erfahren. Die neue Große Koalition macht es sich mit ihren eingangs erwähnten Vorhaben deutlich leichter. Sie kommt wichtigen Wählergruppen sozialpolitisch entgegen. Ob dies allerdings für Deutschland langfristig vernünftig ist, wird sich weisen ...

Literatur

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Sozialbericht 2013 (via Internet abrufbar).
 Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Lebenslagen in Deutschland. Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, 2013 (via Internet abrufbar).
 Eucken, Walter: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. Aufl. Tübingen 1990.
 EKD und DBK (Hg.): Gemeinsame Verantwortung für eine gerechte Gesellschaft = Initiative des Rates der EKD und der Deutschen Bischofskonferenz für eine erneuerte Wirtschafts- und Sozialordnung, Februar 2014 (via Internet abrufbar).
 Hampe, Peter/Weber, Jürgen (Hg.): 50 Jahre Soziale Mark(t)wirtschaft. Eine Erfolgsgeschichte vor dem Ende?, München 1999.
 Köcher, Renate u.a. (Hg.): Allensbacher Jahrbücher der Demoskopie.
 Müller-Armack, Alfred: Soziale Marktwirtschaft, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaft, Bd. 6, 1956, S. 390 ff.
 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Gegen eine rückwärts gewandte Wirtschaftspolitik = Jahresgutachten 2013/14 (via Internet abrufbar).
 World Bank: World Development Report 2014 Online / Selected Indicators.
 Zeil, Martin: Ist die Marktwirtschaft noch sozial?, in: ifo Schnelldienst, Heft 5/2014, S. 26ff.

Anhang

Leistungen nach Institutionen							
Sozialbudget 2012	1991	2000	2010	2011p	2012s	2013s	2017s
Millionen Euro							
Sozialbudget insgesamt	397.252	606.464	764.596	768.071	782.439	808.257	902.467
1 Sozialversicherungssysteme	252.674	396.714	471.360	471.080	479.157	497.421	561.297
11 Rentenversicherung.....	133.180	217.429	253.741	255.683	259.836	264.321	295.220
12 Krankenversicherung.....	92.682	132.080	173.879	177.810	182.841	194.297	226.377
13 Pflegeversicherung.....	-	16.668	21.483	21.903	22.882	24.464	28.540
14 Unfallversicherung.....	7.640	10.834	12.058	12.005	12.071	12.233	12.944
15 Arbeitslosenversicherung.....	35.640	49.696	36.181	29.348	27.625	29.374	27.789
2 Sondersysteme	3.568	5.747	25.205	26.207	26.419	27.923	32.583
21 Alterssicherung der Landwirte.....	2.457	3.271	2.946	2.889	2.862	2.805	2.705
22 Versorgungswerke.....	1.111	1.958	4.323	4.675	4.515	4.649	5.233
23 Private Altersvorsorge.....	-	-	145	175	200	270	570
24 Private Krankenversicherung.....	-	-	17.013	17.653	18.020	19.337	23.029
25 Private Pflegeversicherung.....	-	518	778	814	822	862	1.046
3 Systeme des öffentlichen Dienstes	35.835	51.295	59.477	60.583	62.763	64.504	72.527
31 Pensionen.....	23.490	34.962	43.663	44.590	46.376	47.790	54.439
32 Familienzuschläge.....	5.866	7.036	3.129	3.074	3.147	3.183	3.255
33 Beihilfen.....	6.479	9.297	12.684	12.920	13.240	13.532	14.833
4 Arbeitgebersysteme	43.363	53.457	64.293	66.864	69.145	71.452	81.503
41 Entgeltfortzahlung.....	23.344	26.803	30.127	32.002	33.456	34.998	41.669
42 Betriebliche Altersversorgung.....	12.760	17.400	22.900	23.380	23.830	24.311	26.351
43 Zusatzversorgung.....	5.960	8.193	10.691	10.877	11.230	11.495	12.756
44 Sonstige Arbeitgeberleistungen.....	1.299	1.061	576	605	629	647	727
5 Entschädigungssysteme	8.736	6.422	3.109	2.922	2.779	2.712	2.304
51 Soziale Entschädigung.....	6.496	4.471	1.917	1.727	1.583	1.441	1.094
52 Lastenausgleich.....	477	133	31	27	23	21	14
53 Wiedergutmachung.....	973	1.199	863	875	881	949	875
54 Sonstige Entschädigungen.....	790	619	298	292	291	302	321
6 Förder- und Fürsorgesysteme	55.566	100.252	149.017	147.221	148.322	150.390	158.437
61 Kindergeld und Familienleistungsausgleich.....	10.435	33.143	41.995	41.637	41.998	41.627	40.547
62 Erziehungsgeld/Elterngeld.....	3.232	3.732	4.769	4.885	4.976	5.116	6.002
63 Grundsicherung für Arbeitsuchende.....	-	-	46.385	41.518	40.214	39.819	38.848
64 Arbeitslosenhilfe / sonst. Arbeitsförderung.....	9.042	15.094	552	573	573	566	564
65 Ausbildungs- und Aufstiegsförderung.....	1.326	875	2.186	2.469	2.529	2.484	2.588
66 Sozialhilfe.....	18.103	25.763	25.607	27.322	27.865	28.927	33.773
67 Kinder- und Jugendhilfe.....	10.900	17.328	25.616	27.202	28.885	30.485	34.751
68 Wohngeld.....	2.527	4.315	1.908	1.615	1.282	1.365	1.365
nachrichtlich:							
Steuertliche Leistungen.....	27.180	38.004	30.441	20.198	28.721	28.235	28.010

Institutionen oh. Verrechnungen. Sozialbudget insg. u. Sozialversicherungssysteme konsolidiert um Beiträge des Staates.
Ab 2009 einschließlich privater Krankenversicherung.
Werte 2013 bis 2017 sind Ergebnisse von Modellrechnungen.
Datenstand Mai 2013
p: vorläufig, s: geschätzt

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Sozialbericht 2013, Tab. I-2, S. 236.