

# Soziale Marktwirtschaft als Utopie oder: Zeit und Gerechtigkeit

C. CHRISTIAN VON WEIZSÄCKER

## **Zusammenfassung**

Der utopische Gedanke einer eigentumslosen und damit sozialistischen Gesellschaft ist durch das Scheitern des Sozialismus im 20. Jahrhundert weitgehend diskreditiert. Das aber muss nicht bedeuten, dass man utopisches Denken in wirtschaftspolitischen und gesellschaftspolitischen Dingen ablehnen sollte. Die Leuchtkraft einer sozialen Utopie ergibt sich als Produkt zweier Faktoren, der positiv bewerteten Distanz zur gegenwärtigen realen Welt und der Plausibilität ihrer Durchführbarkeit. Es ist Aufgabe des utopischen Denkens, das Maximum des Produkts dieser Faktoren zu suchen.

Der Beitrag untersucht, ob die Konzeption einer «Sozialen Marktwirtschaft», wie sie in der Mitte des 20. Jahrhunderts von Männern wie Alfred Müller-Armack oder Walter Eucken ausgearbeitet worden ist, diese Aufgabe zu übernehmen vermag. Es wird gezeigt, dass die Programmatik der «Sozialen Marktwirtschaft» neu durchdacht werden muss: Die politische Eigendynamik der sozialstaatlichen Korrektur reiner Marktwirtschaft hat das von Müller-Armack angestrebte Gleichgewicht zwischen marktwirtschaftlicher Effizienz einerseits und sozialer Absicherung und sozialem Ausgleich andererseits gestört.

Eine am Prinzip der zeitübergreifenden Identität des Individuums anknüpfende Überlegung führt weiter zum Schluss, dass das Kriterium der Effizienz wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Vorgänge gerade auch im Interesse der Schlechtestgestellten angewandt werden sollte. Schliesslich wird gezeigt, dass es einen gesellschaftlichen Mechanismus gibt, nämlich den wettbewerblichen Markt, der die Eigenschaft hat, dass aus ihm spontan entstehende Veränderungen mit grosser Wahrscheinlichkeit die Eigenschaft der Effizienz haben. Es ist dies zudem ein dezentraler, also entscheidungs-

starker, also veränderungsfreundlicher Mechanismus. Das macht den Markt zu einer Quelle zahlreicher effizienter Veränderungen. Der Staat übernimmt hierbei eine wichtige Rolle. Nur wenn das Eigentum durch das Gewaltmonopol des Staates und durch die Institutionen des Rechtsstaats geschützt ist, gilt diese Logik der Effizienz von Veränderungen.

## **1. Persönliche Vorbemerkung**

Ich bin ein überdurchschnittlich neugieriger Mensch.<sup>1</sup> Das ist der Grund, dass ich zu der bunt gemischten Tagung in Gerzensee über Utopien zugesagt habe. Interdisziplinarität ist reizvoll für neugierige Menschen; aber als Beitrag zum Gemeinwohl ist sie immer ein schwieriges Projekt. Bevor man überhaupt der Welt etwas für diese Erhellendes sagen kann, muss man sich zuerst untereinander in den verschiedenen Disziplinen verstehen. Das ist nicht leicht, denn «vor die Interdisziplinarität haben die Götter die Disziplinarität gesetzt» (Dorothea Frede, Philosophin an der Universität Hamburg). Wer schwach ist im eigenen Fach, ist meist auch wenig dazu geeignet, zum interdisziplinären Dialog Nützliches beizutragen. Aber gut sein im eigenen Fach erfordert viel Zeit; und dies schafft eine psychische Disposition, das, was man tut, für wesentlich wichtiger zu halten als das, was Forscher in anderen Fächern tun. Das «Investment» in das eigene Fach vermindert die Toleranzbereitschaft für die anderen Fächer – ist aber andererseits erforderlich, um den anderen Fächern im Dialog nützlich zu sein. Es ist somit erforderlich, ein Mass an Toleranz und Geduld aufzubringen, das nur Charaktere aufbringen, die wesentlich «edler» sind als der durchschnittliche Wissenschaftler. Ich weiss nicht, ob ich diese Toleranz auf der Tagung immer werde aufbringen können. Ich werde mich bemühen. Ich weiss nicht, ob die anderen Teilnehmer mir gegenüber diese Toleranz immer werden aufbringen können. Ich bitte darum.

Ich schreibe dies zu Beginn, weil meine Position eine ist, die von vielen geistig Tätigen heute verabscheut wird. Man fasst sie – und dies ist in der öffentlichen Diskussion fast durchgängig als negatives Werturteil gemeint – als die «neo-liberale» Position zusammen.

Bei uns «Neo-Liberalen» ist die Weltgeschichte der letzten 15 Jahre ein grosser Erfolg für die Wohlfahrt der Menschheit. Das ist als Durchschnittsaussage gemeint – und gilt offensichtlich nicht für jede Person oder jede Nation. Aber es gilt für eine grosse Mehrheit der Weltbevölkerung. Man spricht vielfach von Globalisierung. Für mich ist der Inbegriff der Globalisierung die Übertragung des abendländischen Erfolgsmodells der letzten 500 Jahre auf den Rest der Welt. Das abendländische Erfolgsmodell ist das der starken Dezentralisierung von Entscheidungen. Nur durch sie wurde

Wissenschaft im modernen Sinne möglich – und nur durch sie konnte man die Kräfte des Individuums für den wirtschaftlichen Fortschritt in der Masse mobilisieren, wie es im 18., 19. und 20. Jahrhundert in Europa und Nordamerika geschehen ist. Im 20. Jahrhundert hat sich der Lebensstandard des Mitteleuropäers als Frucht von Wissenschaft und Marktwirtschaft ungefähr verzwanzigfach oder verdreissigfach. Eine Komponente davon ist die erhöhte Lebenserwartung. Eine weitere ist die Verminderung der erwerbsbezogenen Arbeitszeit als Anteil an der Lebenszeit, also die drastisch vermehrte Freizeit. Eine dritte ist die Emanzipation der Frau von der Bevormundung durch den Mann und die Individualisierung des Lebensstils. Eine vierte ist die Verzehnfachung des materiellen Sozialprodukts pro Kopf.

Der Prozess der Globalisierung ist der Nachvollzug dieser Erfolge in den meisten übrigen Teilen der Welt. Dieser Nachvollzug wird als Prozess im Verlauf des 21. Jahrhunderts abgeschlossen werden; aber er ist heute natürlich noch weit weg von seiner Vollendung. Immerhin können wir heute konstatieren: Die letzten 15 Jahre haben für die beiden bevölkerungsreichsten Länder der Welt, China und Indien, eine Vervielfachung des durchschnittlichen Lebensstandards gebracht. Das chinesische Sozialprodukt pro Kopf wächst seit 1980, also seit 25 Jahren, jährlich um 9%. Dies ist eine Verachtfachung des durchschnittlichen Lebensstandards, wobei die gestiegene Lebenserwartung und die grössere persönliche Freiheit noch nicht mit eingerechnet sind. China ist in der Lage, Gesamteuropa an staatlichen und privatwirtschaftlichen Aufwendungen für Forschung und Entwicklung bis zum Jahre 2010 einzuholen. In meinem Spezialgebiet, der Energiewirtschaft, prognostiziere ich, dass wir in Europa und in den USA ab ungefähr 2015 massiv chinesische Technologie importieren werden. Auf diesem Gebiet, wie auf vielen anderen Gebieten, wird China die westliche Welt nicht nur sehr bald einholen, sondern überholen. Die Basis dieses Erfolgs in China ist der (schrittweise) Übergang zum westlichen marktwirtschaftlichen Modell. In abgeschwächter Form gilt Ähnliches für Indien, für das Land, das in 15 Jahren das bevölkerungsreichste der Welt sein wird. Die Erfolgsstory der «Schwellenländer» brauche ich nicht darzustellen. Sie ist auch älter als der Umbruch von 1990; aber sie hat sich in den letzten 15 Jahren fortgesetzt. Südkorea hat mit Japan auf dem Gebiet der «Consumer Electronics» gleichgezogen und damit den Westen schon lange abgehängt. Deutsche Reeder lassen ihre Schiffe nicht mehr in Norddeutschland bauen, sondern in Südkorea. Dort können sich die Werften vor Aufträgen gar nicht mehr retten. Südkorea ist heute, wie Deutschland, die Schweiz oder Japan, ein Hochlohnland. Lohnintensive Produktionen werden von Südkorea ausgelagert nach China, Indien, Vietnam, Bangladesch und schaffen dort Arbeitsplätze. Vor 50 Jahren gehörte Südkorea zu den ärms-

ten Ländern der Welt, so wie heute noch Nordkorea. Osteuropa holt mit Riesenschritten auf. Gewiss, noch gibt es Erntearbeiter aus Polen bei uns im Rheinland, da deutsche Arbeitskräfte diese harte Bauernarbeit ganz überwiegend verlernt haben. Aber in Polen gibt es inzwischen Scharen von ukrainischen und russischen Gastarbeitern, da die polnischen Löhne so stark gestiegen sind, dass sich verschiedene Tätigkeiten nur noch lohnen, wenn sie eben nicht von Polen verrichtet werden. Die offiziellen Zahlen zum Sozialprodukt in Polen oder in anderen osteuropäischen Ländern unterschätzen den Lebensstandard bei weitem, da praktisch jeder arbeitsfähige Einwohner auch «Schwarzarbeit» betreibt.

Das Weltsozialprodukt wächst seit Jahren jährlich um mehr als 4%, im Durchschnitt der letzten 5 Jahre um 4.5%. Die Weltbevölkerung wächst jährlich um 1.3%. Das Weltsozialprodukt pro Kopf steigt somit jedes Jahr um 3%. Mehr als 60% der Weltbevölkerung wohnen heute in Staaten, deren Sozialprodukt pro Kopf zwar niedrig ist, aber jährlich schneller wächst als um 4.5%. Das bedeutet für die Mehrheit der Weltbevölkerung, dass sie in Staaten lebt, die zwar arm sind, in denen sich aber der durchschnittliche nationale Lebensstandard in gut anderthalb Jahrzehnten oder in noch kürzerer Zeit jeweils verdoppelt. Ich glaube, dass man diese Entwicklung als Trend fortschreiben darf. Ist dies der Fall, so lebt in der Mitte unseres Jahrhunderts die überwiegende Mehrheit der Weltbevölkerung in «reichen» Ländern, vergleichbar dem heutigen Reichtum in der Schweiz oder in Deutschland. Dies sind die Früchte der Globalisierung.

Ich kenne die Kritik am Globalisierungsprozess, so wie er tatsächlich abläuft. Ich nehme sie ernst und bin weit entfernt davon, zu sagen, dass alles bestens ist. Aber ich nehme sie ernst vor dem Hintergrund, dass der Gesamtprozess eine grosse Erfolgsgeschichte ist.

Das hier vorzutragende Paper ist aber nicht der Kritik an der Globalisierung gewidmet. Es behandelt die Utopie einer «Sozialen Marktwirtschaft».

## **2. Utopie nach dem Ende des Sozialismus**

Wie das sehr instruktive Buch von Richard Saage über politische Utopien der Neuzeit (Saage 1991) uns lehrt, war der Gedanke der Utopie seit Platon und Thomas Morus bis hin ins 19. Jahrhundert eng verbunden mit sozialistischen Vorstellungen. Das Privateigentum ist sowohl in Platons Staat als auch in der Utopie von Thomas Morus als auch in allen nachfolgenden Werken abgeschafft. Die Begründung variiert, aber im Grossen und Ganzen kann man sagen, dass diese Utopien den Gegensatz von Arm und Reich überwinden wollten, um auf diese Weise eine harmonische, konfliktfreie

Gesellschaft zu schaffen. Privateigentum aber war in den Augen all dieser Autoren die Ursache für den Klassenunterschied zwischen Arm und Reich.

Der Sozialismus des 19. und 20. Jahrhunderts ist damit ein Erbe der utopischen Gedanken der früheren Neuzeit und der Antike. Im Verlauf des 20. Jahrhunderts – ausgehend von Russland – ist nun das grosse historische Experiment gemacht worden, ob diese sozialistische Gesellschaftsform funktionieren könne und die ihr zugesprochenen Vorteile gegenüber der bürgerlichen Gesellschaft tatsächlich erbringen würde.

Diese «grosse Illusion»<sup>2</sup> ist mit dem Zusammenbruch des Sowjetimperiums im Jahre 1991 als solche nachgewiesen worden. Der real existierende Sozialismus vermochte die Hoffnungen, die die utopischen Sozialisten oder der Marxismus in ihr Gesellschaftsmodell gesetzt haben, bei weitem nicht zu erfüllen. Die Menschen, die unter ihm lebten, mussten erleben, dass das kapitalistische System ihnen in allen technischen und wirtschaftlichen Errungenschaften davoneilte. Die Anziehungskraft der grossen Illusion entschwand; und dies musste zum Zusammenbruch der sozialistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsform führen. Nur als ein ganz schwaches Pflänzchen bleibt ein kleiner Trupp von Unverdrossenen, die meinen, es liege nicht am Sozialismus per se, dass der real existierende Sozialismus nicht funktionierte, sondern es liege an seiner verfehlten Durchführung. Aber auch die Linksparteien etwa in Deutschland, in Frankreich, in Italien, in Schweden stellen heute das marktwirtschaftliche System nicht mehr grundsätzlich in Frage. Sie folgen damit der sozialdemokratischen Kompromisshaltung, wie sie etwa im Godesberger Programm der SPD in der Mitte des 20. Jahrhunderts ihren Ausdruck fand.

Andererseits gibt es in fast allen Ländern der Welt heute eine grosse Unzufriedenheit mit dem real existierenden marktwirtschaftlichen System. Allerdings kristallisiert sich diese Unzufriedenheit nicht wirklich um ein egalitär, sozialistisch oder sozialdemokratisch ausgerichtetes Reformprogramm; vielmehr werden die auf der Tagesordnung stehenden Reformen gerade von den Unzufriedenen abgelehnt. Die Unzufriedenen sind heute die Verteidiger des Status Quo und sie haben Angst vor den zu erwartenden Reformmassnahmen, da diese *grosso modo* ihre sozialstaatlichen Ansprüche zu reduzieren drohen.

Auch die «Globalisierungskritiker» haben kein wirkliches Gegenmodell gegen die Globalisierung auf kapitalistischer Grundlage. Sie fordern nur eine grössere Rolle staatlicher und überstaatlicher Korrekturmassnahmen für den gegenwärtigen kapitalistischen Entwicklungsprozess. Häufig wird der Gedanke der «Sozialen Marktwirtschaft» zitiert und dann mit punktuellen Forderungen wie z. B. der Tobin-Steuer verbunden, ohne dass eine

sehr klare Vorstellung davon entwickelt würde, was «Soziale Marktwirtschaft» wohl heissen mag.

Dabei ist die Konzeption einer Sozialen Marktwirtschaft zumindest schon einmal in der Mitte des 20. Jahrhunderts relativ systematisch gearbeitet und in Ansätzen auch in die Wirklichkeit umgesetzt worden. Männer wie Alfred Müller-Armack, auf den die Bezeichnung «Soziale Marktwirtschaft» zurückgeht, oder Walter Eucken waren massgebliche geistige Väter der Erhard'schen Wirtschaftspolitik in Westdeutschland, die seit dem Jahre 1948 eine fundamentale marktwirtschaftliche Wende in Westeuropa herbeigeführt hat. Die damals entwickelten Gedanken hoben sich klar ab gegenüber der tatsächlichen Wirtschaftspolitik vor dem Zweiten Weltkrieg, die z. B. von Eucken als Interventionismus charakterisiert wurde. Sie stellten sich aber auch gegen das liberale Modell des 19. Jahrhunderts, den so genannten *Manchester-Liberalismus*, und betonten den Gedanken einer gedanklich in sich geschlossenen Wirtschaftsordnung. Diese war zwar als wettbewerbliche Marktwirtschaft gedacht, sie war aber zugleich vorgestellt als durchaus kompatibel mit den bis dahin erreichten sozialstaatlichen Errungenschaften. Es war nicht zuletzt die Fähigkeit des deutschen Wirtschaftswunders unter Ludwig Erhard, den von früher ererbten Sozialstaat finanzieren zu können, der dem marktwirtschaftlichen Modell von Erhard die Unterstützung in der Bevölkerung sicherte.

Natürlich war aber die Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland in den 50er und 60er Jahren nicht die genaue Verwirklichung des Idealbilds einer Sozialen Marktwirtschaft. Immer wieder wurde auch schon damals der neu entstehende Unterschied zwischen Arm und Reich kritisiert, und es wurden zahlreiche Reformvorschläge gemacht, von denen nur ein kleiner Teil tatsächlich umgesetzt werden konnte.

Mit dem Bekenntnis der zu Erhard in Opposition stehenden Sozialdemokratischen Partei zur Marktwirtschaft im 1958 verabschiedeten Godesberger Programm verlagerte sich die Auseinandersetzung von der Frage «Marktwirtschaft – ja oder nein? Kapitalismus – ja oder nein?» auf die diffizilere Frage: «Welche Marktwirtschaft, welcher Kapitalismus?» Die Sozialdemokratie hatte in den 70er Jahren die Chance, ihre Vorstellungen einer Marktwirtschaft zu verwirklichen. Während die für die Regierung verantwortlichen Führer einen pragmatischen Kurs einschlugen, entwickelte sich in der Sozialdemokratischen Partei selbst oft bei den Jungen und den Linken eine Gegenbewegung, die sich nach den alten sozialistischen Idealen zurücksehnte. Die rauer werdenden Winde des wirtschaftlichen Geschehens nach der ersten Ölkrise, die allmählich steigende Arbeitslosigkeit und die heftigen inneren Auseinandersetzungen innerhalb der Partei führten dazu, dass sie schliesslich im Jahr 1982 die Macht wieder verlor.

In dieser Zeit verblasste allmählich der Glanz der Erhard'schen «Sozialen Marktwirtschaft». In der bürgerlichen Koalition unter Bundeskanzler Kohl wurde wenig Ordnungspolitik betrieben. Es gab mehr ein pragmatisches Sich-Durchwurschteln. Nach wie vor führten viele in der öffentlichen Debatte das Wort «Soziale Marktwirtschaft» im Munde, aber immer weniger hatte man den Eindruck, dass sich damit eine ganz bestimmte, klar umrissene, gedankliche Programmatik verband.

Zugleich entwickelte sich die Wissenschaft weiter. Die Wirtschaftswissenschaft änderte ihren theoretischen Anspruch. Es hielt dort der Trend zur mathematischen Axiomatisierung an. Die sozialphilosophischen Schwierigkeiten eines umfassenden Gesellschaftskonzepts wurden deutlich und spalteten schliesslich auch die ökonomische Wissenschaft. Hayek und seine Anhänger, ebenso in den USA Buchanan und seine Anhänger, lehnten im Kern die Idee einer Verwirklichung von «Gerechtigkeit» als sozialistische Utopie ab und entwickelten ein evolutionäres Weltbild, in dem der Gedanke einer Wirtschaftsordnung zurückgeschraubt wurde auf die Idee maximaler Freiheit bei vom Staat zu schützendem Eigentum.

Die mehr anwendungsorientierte *Mainstream Economics* befasste sich ausschliesslich mit in der Politikberatung unmittelbar relevanten Detailfragen der makroökonomischen Steuerung oder der Sozialpolitik oder der Wettbewerbspolitik. Auch hier stand der Gedanke der Vervollkommnung einer Wirtschaftsordnung im Hintergrund.

Die sozialphilosophische Diskussion fand ganz überwiegend ausserhalb der Ökonomie statt, wenn auch durch Männer wie Amartya Sen Brücken zur Ökonomie gebaut wurden. Sen, aus Indien stammend und dort auch noch geboren, aber in Grossbritannien und in den USA tätig, interessiert sich vor allem auch für die Fragen, die in Ländern der Dritten Welt von Bedeutung sind. Sein bahnbrechender Nachweis, dass in demokratischen Staatsformen Hungersnöte vermieden werden, während sie in autoritären Staatsformen häufig auftreten, ist ein Beispiel für seine globale Wirkung. Demgegenüber treten auch bei ihm die Fragen einer genauen Definition der Wirtschaftsordnung hoch entwickelter Länder in den Hintergrund.

Angesichts des heutigen Diskussionsstandes in Philosophie und Wissenschaft können die alten Beiträge von Eucken, Müller-Armack und anderen nicht mehr eine überzeugende Folie für eine Programmatik einer Sozialen Marktwirtschaft abgeben. Es sollte neu und fundamental über eine Wirtschaftsordnung einer Sozialen Marktwirtschaft nachgedacht werden.

Ehe ich im Weiteren auf die materiellen Fragen näher eingehe, sei aber erklärt, weshalb man dieses Nachdenken über eine Soziale Marktwirtschaft sehr gut in der Tradition des utopischen Denkens sehen kann. Wie schon erwähnt, ist der utopische Gedanke einer eigentumslosen und damit sozialistischen Gesellschaft durch das Scheitern des Sozialismus im 20. Jahr-

hundert weitgehend diskreditiert. Das aber muss nicht bedeuten, dass man utopisches Denken in wirtschaftspolitischen und gesellschaftspolitischen Dingen ablehnen sollte. Eine soziale Utopie ist nach meinem Verständnis ein Leitstern, dessen Leuchtkraft sich als Produkt zweier Faktoren ergibt. Der eine Faktor ist seine positiv bewertete Distanz zur gegenwärtigen realen Welt. Eine Utopie, die einfach den gegenwärtigen Status quo als den idealen Zustand rechtfertigt, wird kaum Leuchtkraft entwickeln, denn niemand ist des Glaubens, die gegenwärtige Welt sei die bestmögliche Welt. Voltaire hat vor 250 Jahren mit seinem *Candide* eine solche Vorstellung geistreich und endgültig ad absurdum geführt.

Der andere Faktor aber, der die Leuchtkraft der Utopie bestimmt, ist die Plausibilität ihrer grundsätzlichen Durchführbarkeit. Um mit einem aus der Physik entlehnten Beispiel zu kommen: Eine Utopie einer Energiewirtschaft, die die Hauptsätze der Thermodynamik verletzt, kann keine Leuchtkraft entwickeln, weil jedermann weiss, dass sie von vornherein unmöglich ist.

Je weiter man sich nun vom Status quo mit seiner Utopie entfernt, desto schwieriger wird der Nachweis ihrer grundsätzlichen Durchführbarkeit. Je stärker der erste Faktor zur Leuchtkraft beiträgt, desto schwächer wird der zweite Faktor der Plausibilität ihrer Durchführbarkeit. Aber wir wissen, dass bei gegebener Summe zweier Zahlen ihr Produkt irgendwo in der Mitte ein Maximum erreicht. Es ist Aufgabe des utopischen Denkens, dieses Maximum zu suchen. Die Funktion einer solchen Utopie mit Leuchtkraft kann dann sein, die Gedanken der Menschen auf Veränderung und Verbesserung der Zustände zu fokussieren. Aus einer diffusen Unzufriedenheit mit der Gegenwart kann damit ein Programm zur Überwindung der gegenwärtigen Zustände werden, welches in einer demokratischen Gesellschaft die Kräfte auf Veränderung bündeln kann.

Ein zweiter methodischer Gedanke sei vorangestellt. Utopisches Denken in einem Zeitalter umfangreicher wissenschaftlicher Tätigkeit muss sich der Methoden der Wissenschaft bedienen. Eine Utopie muss heute also zumindest in einem Durchgangsstadium auch als abstraktes Modell verstanden werden, das sich aus den Abstraktionen des wissenschaftlichen Denkens speist. Zahlreiche sozial-ethische Proklamationen etwa von christlichen Kirchen sind für den Wissenschaftler irritierend oder finden in der Wissenschaft wenig Echo, weil sie zeigen, dass sich die Autoren mit dem wissenschaftlichen Erkenntnisstand etwa in dem Fach Ökonomie nicht ernsthaft auseinandergesetzt haben. Gewiss ist utopisches Denken mehr als Wissenschaft. Aber seriöses utopisches Denken kann Wissenschaft nicht ignorieren. Zudem sind bestimmte Formen der wissenschaftlichen Abstraktion gerade geeignet, den Blick zu öffnen für neue Potentiale der Durchführbarkeit von erwünschten Veränderungen.

Im Folgenden bespreche ich – notwendigerweise stark abkürzend – zwei Werke, die in der Regel in Verbindung gebracht werden mit der Entstehung des Konzepts einer «Sozialen Marktwirtschaft».

### 3. Alfred Müller-Armack

Auf den Ökonomen Alfred Müller-Armack geht die Bezeichnung «Soziale Marktwirtschaft» zurück. Kurz nach dem Zweiten Weltkrieg erschien sein Buch *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft* (Müller-Armack 1947). Dieses war ein Plädoyer für die Abkehr von der planwirtschaftlichen Wirtschaftslenkung, die im Nachkriegsdeutschland als Erbe der nationalsozialistischen kriegswirtschaftlichen Wirtschaftslenkung vorherrschte. Müller-Armack zeigt, dass die Anreize, welche dieses System liefert, der entscheidende Erklärungsgrund dafür sind, dass die grosse wirtschaftliche Not vorherrscht. Es sind nicht die in Trümmer liegenden Produktionsanlagen oder der Mangel an Wohnraum, sondern es ist der Zusammenbruch des geldwirtschaftlichen und marktwirtschaftlichen Koordinationsmechanismus, der die Menschen veranlasst, volkswirtschaftlich vergleichsweise unproduktiven Aktivitäten nachzugehen wie der Eigenproduktion von Nahrungsmitteln, den Streifzügen über das Land zum Zweck des Zusammensuchens von Nahrungsmitteln und anderen Aktivitäten mehr, die wenig oder gar nichts zum Sozialprodukt beitragen.

Und in der Tat, in dem Moment, als nach der Einführung einer neuen Währung und der Freigabe der Preise durch Ludwig Erhard im Jahre 1948 der marktwirtschaftliche Mechanismus wieder eingeführt wurde, ergab sich eine schlagartige Verbesserung der Situation.

Ein wichtiger Teil des damaligen Buches von Müller-Armack war überschrieben mit dem Titel «Soziale Marktwirtschaft». Hier plädiert Müller-Armack für die Einführung einer marktwirtschaftlichen Ordnung, zugleich aber für ihre Verbindung mit einem System des sozialen Ausgleichs. Es entsteht damit eine Gesamtkonzeption einer Wirtschaftspolitik, die sich den Zielen Freiheit, Fortschritt, Gleichheit, Gerechtigkeit und Sicherheit verpflichtet fühlt. Zwei Jahre später schreibt Müller-Armack: «So sind sich gegenwärtig die Menschen eigentlich kaum darüber uneinig, dass Freiheit, Fortschritt, Gleichheit, Gerechtigkeit und Sicherheit an sich erstrebenswerte Ziele sind.» (Müller-Armack 1981 [1949], S. 279 f.) Es soll einerseits der wohlstandsfördernde Mechanismus des wirtschaftlichen Wettbewerbs und der Marktkoordination zur Grundlage der Wirtschaftsordnung gemacht werden, es soll aber andererseits von der Gesellschaft und insbesondere vom Staat dafür gesorgt werden, dass diejenigen Menschen, denen die Teilnahme am Marktprozess ein nur unzureichendes Auskommen ermög-

licht, materiell gestützt und auskömmlich versorgt werden. Der quasi utopische Leitgedanke ist damit, dass es möglich ist, Wohlstand und sozialen Ausgleich miteinander zu verbinden.

Ludwig Erhard hat dann als Bundeswirtschaftsminister die Wende zur Marktwirtschaft in Deutschland aktiv betrieben. Dies hatte sehr rasch eine Ausstrahlung auf ganz Westeuropa. In der Durchführung dieser Politik wurde er von Alfred Müller-Armack, den er zum Abteilungsleiter im Wirtschaftsministerium berief, tatkräftig unterstützt.

Bei oberflächlicher Betrachtung konnte man so ca. im Jahre 1960 der Meinung sein, dass in Deutschland die Utopie der Sozialen Marktwirtschaft zur Wirklichkeit geworden war. Aber schon damals gab es warnende Stimmen, die die negativen Konsequenzen einer sozialpolitischen Eigendynamik in der Politik befürchteten. Die Krise des Sozialstaats, über die wir uns heute zu beklagen haben, war bei genauer Betrachtung damals schon vorhersehbar. Ludwig Erhard hatte Bedenken gegen die Einführung der «dynamischen Rente», liess sich aber von Adenauer umstimmen, der die enorme Popularität dieser Gesetzgebung im Wahlkampf einsetzen wollte.

In den Jahren hohen Wachstums überboten sich dann die konkurrierenden politischen Parteien mit Versprechen einer weiteren Ausweitung der sozialen Leistungen. Dies gipfelte in den 70er Jahren in einer verbreiteten Mentalität, die man als eine Art auf den Kopf gestelltes Subsidiaritätsprinzip verstehen konnte: dass (in sozialpolitischen Dingen) dasjenige, was der Staat aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der privaten Tätigkeit zugewiesen werden darf – im Vergleich zum echten Subsidiaritätsprinzip gemäss der Sozialenzyklika<sup>3</sup> von Pius XI. aus dem Jahre 1931: dass «dasjenige, was der einzelne aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf». Man rutschte auf einen sozialpolitischen Pfad, der nicht nachhaltig sein konnte und in die heutige Krise des Sozialstaats führen musste.

#### **4. Walter Eucken und Franz Böhm<sup>4</sup>**

Die «Freiburger Schule», deren Häupter der Ökonom Walter Eucken und der Jurist Franz Böhm waren, konzipierten in der «inneren Emigration» der Nazizeit eine Art marktwirtschaftliche Utopie, deren Grundgedanken in den Aufbaujahren der Bundesrepublik Deutschland von grossem Einfluss waren. Der Gedanke des «Ordo», der durchkonzipierten marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung, stand im Mittelpunkt. Seither spricht man in Deutschland von «Ordnungspolitik». Freiheit war die zentrale Botschaft

der Freiburger Schule – und diese wandte sich nicht nur gegen eine Bevormundung des Bürgers durch den Staat, sondern auch gegen private wirtschaftliche Macht, in welcher Form sie auch auftreten mochte. Böhm prägte später die Formel von der «Privatrechtsgesellschaft», also einer Gesellschaftsordnung, deren Aufbau im Wesentlichen durch das Instrument des freiwillig abgeschlossenen Vertrages zwischen gleichgeordneten Bürgern bestimmt sein sollte, während sich der Staat allein auf die Aufgaben der Durchsetzung der Rechtsordnung, des Eigentumsschutzes und der Garantie des Wettbewerbs konzentrieren sollte.

Eucken erarbeitete Grundlagen für eine marktwirtschaftliche Wirtschaftspolitik, die in seinen beiden Hauptwerken *Grundlagen der Nationalökonomie* (Eucken 1939) und den posthum erschienenen *Grundsätzen der Wirtschaftspolitik* (Eucken 1952) dargestellt wurden. Aus einer hochkomplexen Vielfalt von denkbaren Wirtschaftssystemen ableitend, glaubt Eucken zeigen zu können, dass es zwei Pole gibt: die «Verkehrswirtschaft» und die «Zentralverwaltungswirtschaft». Die Erste ist die Idealform der Marktwirtschaft, die Zweite ist eine Wirtschaftsordnung, die auf jedes Marktgeschehen verzichtet und alle wirtschaftlichen Entscheidungen im Rahmen eines grossen Planes zentralisiert. Die These Euckens ist nun die folgende: Jede Mischform hat die Tendenz, sich allmählich immer stärker dem Pol der Zentralverwaltungswirtschaft zu nähern. Alle Zwischenlösungen sind instabil, denn es sind, wie sich gezeigt hat, Ordnungen mit Tendenz zur Transformation. Hieraus folgt nach Ingo Pies' Interpretation des Eucken'schen Gedankengebäudes: «Diese ordnungstheoretische Morphologie nimmt also eine Einschränkung des Alternativenraums vor, und zwar dergestalt, dass die Wahl einer Wirtschaftsverfassung vor ein klares Entweder-Oder gestellt wird. Aus Euckens ordnungstheoretischer Sicht geht es um die Entscheidung für eine verkehrswirtschaftliche Koordination oder eine zentralverwaltungswirtschaftliche Subordination individueller Pläne. Tertium non datur.» (Pies 2002, S. 16, Hervorhebungen im Original) Ohne Zweifel fehlt die Freiheit am planwirtschaftlichen Pol; aber darüber hinaus gibt es nach Eucken an diesem Pol auch keine persönliche Sicherheit. Denn die Allmacht des Staates, der nach Euckens Lehre der Interdependenz der staatlichen und der wirtschaftlichen Ordnung Diktatur sein muss, nimmt dem Bürger jede Sicherheit. Insofern ist sowohl nach dem Kriterium der Freiheit als auch nach dem Kriterium der Sicherheit die Verkehrswirtschaft der Zentralverwaltungswirtschaft vorzuziehen.

Die anzustrebende verkehrswirtschaftliche Utopie ist nach Eucken charakterisiert durch die «vollständige Konkurrenz» auf den Märkten. «Vollständige Konkurrenz» ist dann gegeben, wenn die Marktteilnehmer den Marktpreis als von ihnen je einzeln nicht beeinflussbar ansehen, wenn ih-

nen also jede Preissetzungsmacht fehlt. Es ist das Ideal einer machtfreien Wirtschaftsordnung.

Das Eucken'sche Instabilitätsaxiom der Mischformen als logische Voraussetzung für die Beschränkung des Vergleichs auf die beiden extremen Pole hat sich in der Geschichte der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts nicht bewährt. Denkt man an die Wirtschaftspolitik in einem Lande wie Frankreich, dann hat es hier seit dem Zweiten Weltkrieg starke Ausschläge in der wirtschaftspolitischen Ausrichtung gegeben. Die französische *planification*, die bis in die 70er Jahre hinein versucht wurde, ist gescheitert und spielt heute in Frankreich keine Rolle mehr. Die Wiederbelebung einer linken Verstaatlichungspolitik in der ersten Zeit Mitterrands anfangs der 80er Jahre wurde angesichts der weltwirtschaftlichen Umstände sehr schnell als nicht machbar beendet. Seither hat es nicht zuletzt auch durch die Einbindung Frankreichs in die Europäische Gemeinschaft eine massive Liberalisierung des französischen Wirtschaftslebens gegeben. Dennoch ist bis heutenatürlichFrankreich ein Mischsystem zwischen staatlicher Bevormundung und Planung einerseits und konkurrenzorientierter Marktwirtschaft andererseits. Im grossen Trend hat sich – wenn überhaupt – dann eine Konvergenz in Richtung auf mehr Verkehrswirtschaft ergeben.

Ein anderes Beispiel ist Grossbritannien. Die etatistischen Vorstellungen der Labour-Regierung haben sich mit mehr marktorientierten Politiken der Konservativen abgelöst, bis das Land in den 70er Jahren unter Labour in einen solch kritischen Zustand geriet, dass ein radikaler Kurswechsel durch den Wahlsieg von Margaret Thatcher 1979 möglich wurde. Dieser hat seither das marktwirtschaftliche Prinzip stark betont und insofern hat sich eine Konvergenz des gemischtwirtschaftlichen Systems Grossbritanniens in Richtung auf Zentralverwaltungswirtschaft ebenfalls nicht ergeben.

Beliebig viele andere historische Beispiele könnten hier folgen. Im Grunde muss man sagen, dass sämtliche Marktwirtschaften der Welt gemischtwirtschaftliche Systeme sind, die dem Idealmodell der Eucken'schen Verkehrswirtschaft nicht entsprechen. Trotzdem hat sich eine allgemeine Konvergenz in Richtung auf Zentralverwaltungswirtschaft nicht ergeben. Der Zusammenbruch des zentralverwaltungswirtschaftlichen Systems in Osteuropa hat auch in der geistigen Diskussion die Befürworter einer Planwirtschaft mehr oder weniger zum Verstummen gebracht.

Damit aber steht die Gesellschaft vor der Wahl zwischen sehr vielen verschiedenen Formen der gemischten Wirtschaft, und es entsteht in diesem Zusammenhang ohne Zweifel nach wie vor eine Antinomie zwischen marktwirtschaftlicher Freiheit einerseits und sozialem Ausgleich oder Gerechtigkeit andererseits. Euckens Idee, diese Antinomie dadurch zu überwinden, dass er eben die Gemischtwirtschaft als Vorhof der Hölle der Zentralplanwirtschaft ansah und im Vergleich zwischen reiner Verkehrswirtschaft

und Zentralplanwirtschaft eben auch die Aspekte der Gerechtigkeit und des sozialen Ausgleichs in der Verkehrswirtschaft besser gelöst sah, dieses Wegdiskutieren des Gegensatzes zwischen Freiheit und sozialem Ausgleich ist wohl gescheitert. Damit aber muss die Wirtschaftsverfassung, um die es Eucken geht, über das hinaus, was Eucken in seinen Grundsätzen der Wirtschaftspolitik formuliert hat, das Thema des sozialen Ausgleichs ebenfalls anpacken und hierauf Antworten bieten.

Aber auch die Utopie einer von Macht befreiten Marktwirtschaft in der Form der Eucken'schen «vollständigen Konkurrenz» birgt ein grundsätzliches Problem. Es war Eucken vielleicht nicht bewusst, dass sein Idealbild einer vollständigen Konkurrenz nur zu einer Gesellschaft passt, in der es ausserhalb des konkurrenzbasierten Marktes gar keine sozialen Beziehungen zwischen den Menschen gibt und geben kann. Mich erinnert das Gesellschaftsbild, das mit dieser «vollständigen Konkurrenz» implizit unterstellt wird, an Poppers Methode, das zentrale Stück seiner «Offenen Gesellschaft» mithilfe einer als Karikatur gemeinten Überzeichnung zu verdeutlichen: «As a consequence of its loss of organic character, an open society may become, by degrees, what I should like to term an «abstract society». It may, to a considerable extent, lose the character of a concrete or real group of men, or of a system of such real groups. This point which has been rarely understood may be explained by way of an exaggeration. We could conceive of a society in which men practically never meet face to face – in which all business is conducted by individuals in isolation who communicate by typed letters or by telegrams, and who go about in closed motor cars. (Artificial insemination would allow even propagation without a personal element.) Such a fictitious society might be called a «completely abstract or depersonalised society».» (Popper 1974, S. 174) Popper fährt dann fort, indem er auf die Ähnlichkeiten der modernen Gesellschaft mit dieser «abstract society» hinweist.

Sobald persönliche Beziehungen – und seien sie im «ausserwirtschaftlichen» Bereich – in einer Gesellschaft vorhanden sind, gibt es persönliche Austauschbeziehungen. Diese sind produktiv vor allem dann, wenn sie von Dauer sind. Dann aber ist der Partner in dieser Beziehung gerade nicht beliebig austauschbar. Dann aber sind die Austauschbedingungen, also die «Preise», gerade nicht mehr durch einen anonymen Markt vorgegeben, entsprechen sie nicht mehr dem Eucken'schen Modell der «vollständigen Konkurrenz». Sie sind dann vielmehr notwendigerweise «Verhandlungssache», oft in einer bi-personalen Beziehung, die der Ökonom als «bilaterales Monopol» darstellt.

## 5. Zwischenfazit

An den beiden Beispielen von Müller-Armack und Eucken habe ich in kurzen, vergrößernden Strichen gezeigt, dass die Programmatik der «Sozialen Marktwirtschaft» neu durchdacht werden muss. Die politische Eigendynamik der sozialstaatlichen Korrektur reiner Marktwirtschaft hat das von Müller-Armack angestrebte Gleichgewicht zwischen marktwirtschaftlicher Effizienz einerseits und sozialer Absicherung und sozialem Ausgleich andererseits gestört. Der heutige Sozialstaat ist ein Gebilde, das die Anreize zu volkswirtschaftlich effizientem Wirtschaften in einer Masse stört, dass die Finanzierungsbasis eben dieses Sozialstaates zu erodieren droht. Die Nachhaltigkeit dieses Sozialstaates ist damit nicht mehr gegeben. Und die Eucken'sche Reduktion des wirtschaftspolitischen Programms auf eine Verwirklichung der reinen wettbewerblichen Verkehrswirtschaft basierte auf einem Axiom, das sich angesichts der Fortentwicklung des gemischtwirtschaftlichen Systems als nicht realistisch herausstellte. Erneut müssen wir über das Spannungsverhältnis zwischen Effizienz und sozialem Ausgleich auch in sehr grundsätzlicher Weise nachdenken.

## 6. Personale Identität in der Zeit

Ich gebe meinem Beitrag zu diesem utopischen Denken den Titel «Zeit und Gerechtigkeit». Ich beginne mit einem einfachen Zahlenbeispiel. A hat ein Einkommen von 100; B hat ein Einkommen von 1000; C hat ein Einkommen von 1000; D hat ein Einkommen von 100. Wir erkennen grosse Ungleichheit in der Einkommensverteilung. Es gibt eine «Klasse» der Reichen, B und C; und es gibt eine Klasse der Armen, A und D. Nun stellen wir uns vor: A und B leben im Jahr 1; C und D leben im Jahr 2. An der Ungleichheit ändert sich nichts. Nun aber stellen wir uns vor, A und C seien dieselbe Person, B und D seien dieselbe Person. Es ist also so, dass die eine Person A/C im ersten Jahr 100 und im zweiten Jahr 1000 verdient, während die andere Person B/D im ersten Jahr 1000 und im zweiten Jahr 100 verdient. Beide Personen verdienen im Verlauf von zwei Jahren somit 1100 oder pro Jahr 550. Keine Ungleichheit mehr.

Die Vorstellungen von Gerechtigkeit müssen in einer freien Gesellschaft an dem Prinzip der zeitübergreifenden Identität des Individuums anknüpfen. Ich führe hier als axiomatisch ein, dass sich der Bürger eines freien Staates die Folgen seines Handelns zurechnen lassen muss. Es ist dies für den Normalbürger leicht zu akzeptieren: Die Gesellschaft lebt von den Anreizen zu produktivem Handeln, die sie ihren Bürgern setzt. Das System

der Anreize funktioniert aber nur, wenn dem Bürger gesellschaftlicher Nutzen und Schaden seines Handelns zumindest zu einem beträchtlichen Teil zufallen, wenn – mit anderen Worten – ihm die Folgen seines Handelns zugerechnet werden. Das aber geht nur, wenn man einem Individuum morgen sein Handeln von heute zurechnen kann, wenn man die Identität des Individuums durch die Zeit akzeptiert. Dieses Identitätsprinzip führt dazu, dass man die Gerechtigkeit oder Ungerechtigkeit der Verteilung nur bestimmen kann, wenn man das Einkommen der Individuen integral über die Lebenszeit betrachtet.

Das hat unmittelbar praktische Konsequenzen. Viele Menschen beklagen heute eine zunehmende Ungleichheit der Einkommen. Es ist statistisch relativ unbestritten, dass die Verteilung der laufenden Einkommen in den einzelnen Nationalstaaten heute mehr Ungleichheit aufweist als früher. Aber das sagt wenig über die Entwicklung der nationalen Verteilung der Lebenseinkommen. Einer der Gründe für die steigende Ungleichheit der laufenden Einkommen ist, dass die Menschen im Vergleich zu früheren Zeiten später ins Berufsleben eintreten und der Tendenz nach früher aus dem Berufsleben ausscheiden. Da Altersrenten der Tendenz nach niedriger sind als die Erwerbseinkommen der Aktiven, führt der Anstieg des Anteils der Noch-Nicht-Berufstätigen und der Nicht-Mehr-Berufstätigen zu mehr Ungleichheit der laufenden Einkommen, selbst dann, wenn die Ungleichheit der Lebenseinkommen nicht zugenommen hat.

Zweitens steigt in den reichen Ländern wegen des sozialstaatlich organisierten Gesundheitssystems die Lebenserwartung. Die Ungleichheit der Lebenserwartung der Reichen und Armen nimmt in den meisten reichen Ländern ab. Wie stark muss das in die Ungleichheitsstatistik einbezogen werden?

Drittens beobachten wir international zurzeit einen raschen Aufholprozess der Dritten Welt. Das prozentuale Wachstum des Sozialprodukts pro Kopf ist heute im Durchschnitt der Länder der Dritten Welt erheblich höher als dasjenige im Durchschnitt der reichen Länder. Eines der reichsten Länder der Welt ist die Schweiz. Hier aber stagniert das Sozialprodukt pro Kopf seit geraumer Zeit. Demgegenüber steigt es in China mit 9% pro Jahr und in Indien mit 6% pro Jahr. Machen wir nun folgendes Gedankenexperiment, für das wir die Fortsetzung dieser prozentualen Wachstumsraten unterstellen: Da der Lebensstandard in der Schweiz stagniert, kann der heute zwanzigjährige Schweizer im Durchschnitt das gleiche Lebenseinkommen erwarten wie der heute sechzigjährige Schweizer. Der heute zwanzigjährige Chinese kann im Durchschnitt ein Lebenseinkommen erwarten, das ungefähr 20-mal so hoch ist wie das durchschnittliche Lebenseinkommen eines heute sechzigjährigen Chinesen. Er kann damit auch ein Lebenseinkommen erwarten, das dem seines schweizerischen Altersge-

nossen vergleichbar ist. Diese Angleichungsprozesse schlagen sich aber in den Statistiken der laufenden Einkommen bisher kaum nieder.

Nach diesem Ausflug in die Niederungen der Empirie kehre ich auf die theoretische Ebene zurück.

## 7. Statik und Dynamik

Was ist der jeweilige Status Quo? Ich definiere diesen Begriff mithilfe eines anderen Begriffs, des Begriffs der *Entscheidung*. Als Individuen entscheiden wir uns im Alltagsleben fortwährend. Es wäre gar nicht einfach, eine Entscheidung genau gegen eine andere abzugrenzen. Sobald aber ein sozialer Kontext hergestellt ist, kann zumindest für solche Entscheidungen, die zwischen Personen kommuniziert werden müssen, die Entscheidung klarer abgegrenzt werden. Sie kann an dem erkannt werden, was kommuniziert wird. Fällt ein Geschäftsführer oder Regierungschef eine Entscheidung, die die Organisation, für die er zuständig ist, binden soll, dann muss er sie anderen Personen in irgendeiner Form mitteilen. Oder ein Parlament entscheidet, indem es ein Gesetz beschliesst. Dann wird der Gesetzeswortlaut amtlich publiziert.

Wenn für ein Unternehmen keine Entscheidung gefällt wird, wenn für ein Land kein neues Gesetz beschlossen wird, dann geht das Leben auch weiter. Wir definieren nun den Status Quo als denjenigen Zustand einer Organisation, eines Landes etc., der eintritt, wenn keine Entscheidung gefällt worden ist. Der Verzicht auf eine explizite Entscheidung für eine Organisation ist also die implizite Entscheidung für den Status Quo. In der Sprache der Software-Branche: Der Status Quo ist die «Default-Option». Oder anders ausgedrückt: Der Status Quo ist das, was gilt, wenn nicht gesagt worden ist, was gilt.

Ich komme nun zu dem Begriffspaar «zentrale Strukturen» und «dezentrale Strukturen». Es gibt in jeder Gesellschaft zentrierende Kräfte und zentrifugale Kräfte. Die wichtigste zentrierende Kraft ist der Staat, dessen Rolle von seinem Gewaltmonopol her definiert werden kann. In der modernen Zeit sind die wichtigsten zentrifugalen Kräfte das marktwirtschaftlich organisierte Wirtschaftsleben und die durch den Wettbewerbsgedanken organisierte Wissenschaft. Es ist Aufgabe des Staates, das Ganze zusammenzuhalten. Ein zu weit ausgedünnter Staat ist nicht mehr in der Lage, die Übermacht bereitzustellen, die er braucht, um das Gewaltmonopol durchzusetzen. Die Gesellschaft zerfällt in diesem Zustand und schliesslich kommt es zum Bürgerkrieg. Die Entscheidungsstruktur ist wegen der staatlichen Verantwortung für das Ganze vertikal organisiert. Zwar wird

die Staatsspitze, werden also das Parlament und die Exekutive und die obersten Gerichte, letztlich durch demokratische Wahlen legitimiert. Aber die staatliche Bürokratie ist der politischen Staatsspitze untergeordnet. Die wichtigsten staatlichen Entscheidungen fallen an der Spitze der staatlichen Organisation.

Die marktwirtschaftlich organisierte Privatwirtschaft ist dezentral organisiert. Zwar gibt es auch in den einzelnen Unternehmen eine Hierarchie; die Unternehmensspitze fällt die wichtigen Entscheidungen. Aber die Existenzberechtigung dieser Hierarchie beruht auf ihrem Erfolg im Wettbewerb. Der Wettbewerb aber ist ein Prinzip der horizontalen, der nicht-vertikalen Organisation. Herrscht auf einem Markt Wettbewerb, so gibt es dort mehrere Unternehmen, vielleicht viele Unternehmen. Bezogen auf den ganzen Markt fallen die Entscheidungen also dezentral. In analoger Weise ist die Wissenschaft organisiert.

Ein System ist umso stärker Status-Quo-orientiert, je weniger es seiner Struktur nach in der Lage ist, Entscheidungen zu fällen. Eine zentralistische Struktur fällt numerisch wesentlich weniger Entscheidungen als eine dezentrale Struktur. In der zentralistischen Struktur sind alle wichtigen Entscheidungen an der Spitze konzentriert und werden für das Ganze gefällt. Notwendigerweise können dies nicht allzu viele Entscheidungen sein. Eine dezentrale Struktur zeichnet sich dadurch aus, dass Entscheidungen an vielen Orten in der Gesamtstruktur gefällt werden. Es können damit numerisch wesentlich mehr sein.

Wenn Entscheidungen dezentral fallen, dann fallen sie ohne Rücksicht auf das Gesamtinteresse des Systems. In einem dezentral aufgebautem System ist der einzelne Entscheidende *entlastet von einer Verantwortung für das Gesamtsystem*. Damit haben wir die folgende Alternative: Es besteht die Wahl zwischen einerseits einer zentralen Entscheidungsstruktur oder andererseits einer dezentralen Struktur. Bei der zentralen Struktur hat diese Verantwortung für das Gesamtsystem; sie ist aber entscheidungsschwach und daher Status-Quo-orientiert. Die dezentrale Struktur ist zwar entscheidungsstark, aber ohne Verantwortung für das Ganze. In der modernen Gesellschaft brauchen wir aber beides: sowohl Verantwortung für das Ganze als auch Entscheidungsstärke. Diese beiden gegensätzlichen Charakteristika integrieren wir in die Gesamtgesellschaft dadurch, dass es eben eine Rollenverteilung gibt zwischen solchen Sektoren der Gesellschaft, die dezentral organisiert sind und in denen die Entscheidungsstärke des Systems verankert ist, und solchen Sektoren der Gesellschaft, die zentral organisiert sind und damit die Möglichkeit haben, Verantwortung für das Ganze zu übernehmen.

Ein System funktioniert nur dann gut, wenn es einerseits eine gute Statik hat, also nicht zerbricht oder zerbröseln, und wenn es andererseits Dynamik

zeigt. Die Sektoren, die für die Dynamik quasi zuständig sind, sind die dezentral organisierten entscheidungsstarken Sektoren, also in unserer modernen Gesellschaft die marktwirtschaftlich organisierte Wirtschaft und die Wissenschaft. Sie können entscheidungsstark nur sein, weil sie entlastet sind von einer Verantwortung für das Ganze. Diejenigen Sektoren, die für die Statik zuständig sind, für die Stabilität des Ganzen, sind Status-Quo-orientiert. Dies ist der Staat. Auf der Basis dieser Strukturmerkmale muss man nun die folgende Frage stellen: Welche Funktion übernimmt der Staat, welche Funktion übernehmen die marktwirtschaftlich organisierte Wirtschaft und die dezentral strukturierte Wissenschaft?

Nur sehr kurz komme ich auf den Einfluss von Interessengruppen zu sprechen. Die Aussage, die auf der Basis der Vorarbeiten von Mancur Olson (1982) analytisch genauer begründet werden könnte, ist diese: Interessengruppen steuern staatliche Entscheidungen zusätzlich zugunsten des Status Quo. Ich illustriere diese Aussage am Beispiel der Gewerkschaften. Eine Gewerkschaft kann nur die Interessen ihrer Mitglieder vertreten, die gleichartig sind. Die individuellen Unterschiede zwischen den Mitgliedern wie Geschlecht, Alter, Familienstand und Kinderzahl, Hobbies, Wohnverhältnisse, Verbrauchspräferenzen generieren keine Basis für kollektive Interessenvertretung. Das, was den Mitgliedern gemeinsam ist, ist, dass sie heute einen bestimmten Arbeitsplatz haben. Im Vergleich zur Summe aller Bedürfnisse der Mitglieder bildet die Politik der Gewerkschaft das Arbeitsplatzinteresse zu stark und alle anderen Bedürfnisse zu schwach ab. Das überrepräsentierte Bedürfnis an der Erhaltung des *heutigen* Arbeitsplatzes ist aber ohne Zweifel ein Bedürfnis an der Erhaltung des Status Quo.

Eine hypothetische Gewerkschaft der Inhaber künftiger neuer Arbeitsplätze, die im Strukturwandel entstehen könnten und deren Schaffung durch die Status-Quo-Orientierung der Politik behindert wird, eine solche Gewerkschaft kann nicht entstehen, weil keine Klarheit über die Mitgliedschaft besteht und weil ihre Politik zu wenig von einer generellen Verfolgung des Gemeinwohls abweicht. Sie müsste sozusagen alle Mitglieder der Gesellschaft umfassen und kann angesichts einer solch heterogenen Mitgliedschaft keine hinreichende Schlagkraft entwickeln, um Mitgliedsbeiträge einzuwerben.

Ich belasse es bei diesen wenigen Bemerkungen, um plausibel zu machen, dass die Repräsentation der Bedürfnisse durch Interessengruppen zugunsten des jeweiligen Status Quo verzerrt ist. Diese Aussage gilt auch für Industrieverbände, Bauernverbände, Handwerkskammern, Ärztekammern etc.

## 8. Effizienz und Fortschritt

Nun zum Begriff des Fortschritts.<sup>5</sup> Veränderung ist nicht ohne weiteres Fortschritt; sie kann auch Verschlechterung bedeuten. Dynamik, Veränderungsfähigkeit kann nur dann erwünscht sein, wenn sie überwiegend Fortschritt und nicht überwiegend Verschlechterung bringt. Fortschritt wäre zu messen an dem Grad der Bedürfnisbefriedigung der Bürger. Dieser sollte sich also erhöhen.

Kann man nun in der Gesellschaft einen Mechanismus finden, der eine Veränderung dann und nur dann nachhaltig bestehen lässt, wenn es sich um Fortschritt handelt, der eine Veränderung, die Verschlechterung bedeutet, eliminiert oder zurücknimmt? Und ist dieser Mechanismus andererseits hinreichend «entscheidungsstark», sodass die Anzahl der Fortschritte gross ist? Die Antwort hierauf ist ein vorsichtiges «Ja, wenn der Staat seine Aufgabe der Rahmensezung richtig wahrnimmt». Es geht also um die vom Staat zu schaffende Rahmenordnung oder Wirtschaftsordnung.

Ich möchte an dieser Stelle etwas genauer werden, damit die Nichtökonom zumindest in Umrissen erfassen, dass wir als Ökonomen nicht nur mit Worten jonglieren, sondern einigermassen präzise Begriffe entwickeln und verwenden. Hierzu führe ich den Begriff der *Effizienz* ein.

*Definition:* Eine Massnahme (des Staats) oder ein Vorgang (wie z. B. die Einführung eines neuen Produkts) soll effizient heissen, wenn der Geldwert des Nutzens der Begünstigten grösser ist als der Geldwert des Schadens der Geschädigten.

Für effiziente Projekte gilt also die Ungleichung

$$\sum \Delta Y_i > 0$$

wobei  $\Delta Y_i$  der in Geld umgerechnete Vorteil (bzw. Nachteil) des Vorgangs für Person  $i$  ist. Die Ungleichung sagt also, dass die Summe ( $\Sigma$ ) der Geldwerte des Vorgangs positiv ist.

Wir stellen uns vor, dass die Begünstigten den Vorgang begrüssen, die Benachteiligten sich gegen den Vorgang stellen. Wenn der Vorgang effizient ist, wenn also die Summe der Vorteile grösser ist als die Summe ihrer Nachteile, dann könnten rein theoretisch die Begünstigten die Benachteiligten entschädigen und dann immer noch, nach Aufbringung der Entschädigung, einen Vorteil aus dem Vorgang ziehen. Mit anderen Worten: Durch geeignete Umverteilung der Vorteile kann bei einem effizienten Vorgang jeder Bürger begünstigt werden. Das geht aber *nur*, wenn der Vorgang effizient ist. Wäre er dies nicht, dann ist die Summe der Vorteile kleiner als die Summe der Nachteile, also könnten die Benachteiligten von den Begüns-

tigten nicht kompensiert werden unter der Nebenbedingung, dass für die Begünstigten noch etwas übrig bleibt.

Auf einer sehr abstrakten Ebene hat Effizienz also etwas mit *Einstimmigkeit* zu tun: Effiziente Vorgänge – und nur diese – erfreuen sich bei geeigneter Kompensation oder Umverteilung der Zustimmung aller Bürger.

In der Praxis allerdings bedeutet das noch lange nicht, dass alle effizienten Vorgänge auch verwirklicht werden. Stellen wir uns vor, dass eine staatliche Behörde bei den Bürgern nachfragt, wie gross ihr Vorteil oder Nachteil bei einem bestimmten Vorgang ist. Sie tut dies im Rahmen eines Regimes, das dafür sorgen soll, dass effiziente Veränderungen durchgeführt werden, dass aber alle Benachteiligten von den Begünstigten kompensiert werden. Dann hat jeder Bürger die Tendenz, seinen Vorteil aus dem Vorgang zu untertreiben und seinen Nachteil aus dem Vorgang zu übertreiben: Je höher der angegebene Nachteil ist, desto höher wird die Kompensationszahlung ausfallen; je höher der angegebene Vorteil ist, desto stärker wird man zur Kasse gebeten, um die Kompensationszahlungen zu finanzieren. Das Befragungsergebnis fällt also wesentlich schlechter aus, als es der wirklichen Benachteiligung oder Begünstigung entspricht. Viele Vorgänge erscheinen aufgrund der Befragung als ineffizient, obwohl sie effizient sind. Sie unterbleiben daher. Das heisst: Gemessen an den wahren Vorteilen und Nachteilen von Veränderungen verzerrt ein Regime der vom Staat ermittelten Kompensationszahlungen die Entscheidungen der Gesellschaft zugunsten des jeweiligen Status Quo.

Allerdings kann diese Einsicht der Verzerrung zugunsten des Status Quo genutzt werden, um doch ein Effizienz-orientiertes Regime zu etablieren, indem man auf diese jeweilige Kompensation verzichtet. Es geht hier um den Gedanken der *Generalkompensation*. Der Staat stellt die Bürger vor die Wahl, ob sie ein Effizienz-orientiertes Regime oder ein mehr Status-Quo-orientiertes Regime bevorzugen. Wenn sich das Effizienz-orientierte Regime vom anderen durch zahlreiche jeweils effiziente Veränderungen unterscheidet, dann wird sich für praktisch jeden Bürger in der Summe aller effizienten Veränderungen ein Vorteil beim Effizienz-orientierten Regime ergeben, sodass dieses praktisch einstimmig vorgezogen wird.

Diesen Gedanken der Generalkompensation kann man in einer gewissen Analogie sehen zum wahrscheinlichkeitstheoretischen Gesetz der grossen Zahl: Die Summe einer grossen Zahl von stochastisch voneinander unabhängigen Zufallsergebnissen, von denen jedes Einzelne einen positiven Erwartungswert hat, ist mit erdrückend grosser Wahrscheinlichkeit positiv. Das Gesetz der grossen Zahl wird in der Versicherungswirtschaft verwendet. Indem zahlreiche Versicherte ihre Risiken in der Versicherung poolen, reduziert jeder Einzelne sein effektives Risiko so stark, dass es sich für ihn lohnt, dem Versicherungsvertrag selbst dann zuzustimmen, wenn die Ver-

sicherungsprämie erheblich höher liegt, als es den zu erwartenden Schäden entspricht.

## 9. Marktwirtschaft als Generator effizienter Veränderungen

Gibt es praktikable Indikatoren, mit deren Hilfe man effiziente Veränderungen von ineffizienten unterscheiden kann? Es scheint sie zu geben. Und sie hängen eng mit einer marktwirtschaftlichen Ordnung zusammen.

Betrachten wir ein marktwirtschaftliches System. Es sei charakterisiert durch Wettbewerb. Die Preise der Güter entsprechen dann im Grossen und Ganzen den Herstellungskosten dieser Güter. Wird nun ein neues Produktionsverfahren entdeckt, wodurch eines der Güter zu den halben Kosten hergestellt werden kann, dann ist dessen Einführung, wie ich nun zeigen werde, ein effizienter Vorgang: Wenn sich die Kosten halbieren, dann führt der Wettbewerb dazu, dass sich auch der Preis des entsprechenden Gutes auf die Hälfte senkt. Der Vorteil, der den Nutzern dieses Gutes hieraus entsteht, ist pro Jahr mindestens so gross wie der eingesparte Betrag, wenn sie dieselbe Gütermenge kaufen wie zuvor. Bei den Vorlieferanten, z. B. den Arbeitnehmern, entstehen möglicherweise Nachteile. Wäre dieser Schaden gleich gross wie die Umsatzeinbusse, dann wäre der Schaden, den die Lieferanten erleiden, gerade so gross wie der Vorteil der Nutzer, den wir eben abgeschätzt haben. Nun ist aber der Schaden der Lieferanten wesentlich kleiner als die Einbusse an Umsatz mit dieser Branche. Denn die geringeren Lieferungen an diese Branche setzen bei den Lieferanten Kapazitäten frei, die sie nun für die Herstellung anderer Güter einsetzen können. Die arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer, zum Beispiel, suchen sich eine andere Beschäftigung in einer anderen Branche. Dort gibt es zusätzliche Nachfrage nach Arbeitskräften. Das liegt daran, dass bei den Konsumenten durch das billiger gewordene Gut Kaufkraft frei geworden ist, die nunmehr auf den Kauf anderer Güter verwendet wird. Die so entstehende zusätzliche Nachfrage schafft dann gerade so viele Arbeitsplätze zusätzlich, wie in der Branche weggefallen sind, in der die Kosten sich halbiert haben. Es ist also eindeutig so, dass die Vorteile dieser Kostensenkung die Nachteile überwiegen. Der Vorgang dieser Kostensenkung ist ein effizienter Vorgang.

Dieses Beispiel kann verallgemeinert werden. Es ist in der Regel so, dass unter wettbewerblichen Bedingungen Veränderungen, die bei dem Produktangebot und bei den Produktionsverfahren im Marktgeschehen versucht werden und sich durchsetzen, effiziente Veränderungen sind. Diese Aussage kann hier nicht nachgewiesen werden, da man hierfür in relativ komplizierte mathematische Ableitungen eintreten müsste. Und es gibt

Ausnahmen von dieser Regel. So bietet die Thematik des Umweltschutzes zahlreiche Beispiele für solche Ausnahmen. Der Grundgedanke, weshalb solche Veränderungen in der Regel (aber nicht immer) effizient sind, ist der, dass sie auf der Basis der *Freiwilligkeit* bei denjenigen erfolgen, die unmittelbar an dieser Veränderung beteiligt sind, indem sie in vertraglichen Beziehungen zu den Initiatoren der Veränderung stehen.

Wir stellen damit fest: Es gibt einen gesellschaftlichen Mechanismus, eben den wettbewerblichen Markt, der die Eigenschaft hat, dass aus ihm spontan entstehende Veränderungen mit grosser Wahrscheinlichkeit die Eigenschaft der Effizienz haben. Es ist dies zudem ein dezentraler, also entscheidungsstarker, also veränderungsfreundlicher Mechanismus. Das macht den Markt zu einer Quelle zahlreicher effizienter Veränderungen.

Ich betone hier aber noch einmal die fundamental wichtige Rolle des Staates. Nur wenn das Eigentum durch das Gewaltmonopol des Staates und durch die Institutionen des Rechtsstaats geschützt ist, wenn somit Veränderungen einzig auf der Basis der Freiwilligkeit und nicht durch Raub, Diebstahl und Betrug herbeigeführt werden können, gilt diese Logik der Effizienz von Veränderungen. Es ist Aufgabe des staatlichen Eigentums- und Wettbewerbsschutzes, für diesen fortschrittsorientierten *Filter* von zugelassenen und abgewehrten Veränderungen zu sorgen.

Das Beispiel mit der Rationalisierung der Produktion eignet sich auch für die Illustration des Gedankens der Generalkompensation. Wenn ein Bürger durch einen solchen Rationalisierungsvorgang seine Arbeit verliert und daher in diesem Fall zu den Verlierern gehört, dann wird er bei den meisten anderen Rationalisierungsvorgängen Gewinner sein: Immer dann, wenn der Rationalisierungsvorgang in einer anderen Branche stattfindet als in der, in der er selbst beschäftigt ist, dann profitiert er von dieser Rationalisierung in der Form niedrigerer Preise für das Produkt dieser Branche. Da nun aber Kostensenkungen in der Form von Rationalisierung in allen Branchen stattfinden, überwiegen bei jedem einzelnen Bürger in der Summe die Vorteile dieser Kostensenkungen die Nachteile. Vor die Wahl gestellt «Keine Rationalisierung oder überall Rationalisierung» wird er sich für letztere Alternative entscheiden.

Es besteht im Übrigen eine enge Analogie zwischen dem beschriebenen fortschrittsorientierten Filter des Marktes und dem fortschrittsorientierten Filter dezentral organisierter Wissenschaft.

## 10. Hypothetische Einstimmigkeit und Gerechtigkeit

Wenn das Prinzip der Generalkompensation tatsächlich wirksam ist, dann stellt sich jeder Bürger in einem Effizienz-orientierten System besser als in

einem Status-Quo-orientierten System, das der gegenwärtigen politischen Verfassung in zahlreichen Industrieländern nahe kommt. Vor die hypothetische Wahl gestellt, zwischen dem Effizienzregime und dem Status-Quo-Regime zu entscheiden, würden sie sich alle für das Effizienzregime entscheiden. Dieses Effizienzregime ist, wie im letzten Abschnitt plausibel gemacht, ein marktwirtschaftliches System.

Von John Rawls stammt der Vorschlag, Ungleichheit dann nicht als Ungerechtigkeit, sondern als gerecht anzusehen, wenn sie den am meisten Benachteiligten in der Gesellschaft nützt. Man kann vermuten, dass im marktwirtschaftlichen Effizienzregime mehr Ungleichheit ist als in einem Status-Quo-Regime. Denn Dynamik generiert Ungleichheit. Es ist dies aber dann eine Form von zusätzlicher Ungleichheit, die den weniger Begünstigten von Nutzen ist. Also ist sie nach Rawls gerecht.

Der Unterschied der Vorstellung von Rawls und der hier dargestellten Utopie eines Effizienzregimes ist der zwischen einem statischen Denkmodell bei Rawls und einem komparativ dynamischen Denkmodell hier. Rawls betrachtet gedanklich Zustände der Gesellschaft zu einem gedanklichen *Zeitpunkt*. Es geht jetzt um die Auswahl zwischen verschiedenen Zuständen nach dem Kriterium der besten Situation des Schlechtestgestellten. Dieses Kriterium ist abgeleitet aus der kontrakttheoretischen Fiktion der Entscheidung der Individuen unter einem «Schleier des Nichtwissens».

Diese Fiktion benötige ich in meinem Ansatz nicht. Ich kann (hypothetisch) die Individuen in der konkreten Gesellschaft befragen, ob sie lieber das aktuelle Regime oder das Effizienzregime wollen. Sie können diese Frage beantworten unter Berücksichtigung ihrer konkreten Interessenlage. Sie werden sich – die Gültigkeit des Prinzips der Generalkompensation vorausgesetzt – einstimmig für das Effizienzregime entscheiden. Dass ich die fiktive Entscheidungssituation des Schleiers des Nichtwissens nicht benötige, hängt aber wesentlich mit dem Faktor Zeit zusammen, also mit der Dynamik des Systems. Denn der einzelne Bürger muss gewärtig sein, dass der Übergang zu einem Effizienzregime ihn zu Anfang mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit negativ berührt. Er stimmt dem Effizienzregime nicht deshalb zu, weil er die Wahrscheinlichkeit eines Anfangsverlustes klein ansetzt, sondern deshalb, weil er wegen der Generalkompensation sicher ist, dass er sich *auf die Dauer* besser stellt.

## **11. Zurück zu Müller-Armack: die sozialstaatliche Korrektur der Marktwirtschaft**

Die Gültigkeit des Prinzips der Generalkompensation vorausgesetzt, haben wir abgeleitet, dass die Bevölkerung dem Effizienzregime gegenüber dem

Status-Quo-orientierten System den Vorrang gibt. Damit aber ist noch nicht gesagt, dass das Effizienzregime das bestmögliche Regime ist. Es ist denkbar, dass man Korrekturen an dem Effizienzregime anbringen kann, die nicht in Richtung Status Quo gehen, sondern zu einer gerechteren Verteilung führen, ohne an Dynamik wesentlich hinter dem Effizienzregime zurückzustehen. Wir denken hier natürlich an die sozialstaatliche Korrektur der Marktwirtschaft. Ich gehe in dieser theoretischen Studie nicht auf konkrete Ausgestaltungen des Sozialstaats ein. Vielmehr entwickle ich ein theoretisches Schema, das die Prinzipien einer solchen Korrektur erklären soll.

Wir haben gesehen, dass wir jeder Veränderung des Status Quo theoretisch einen in Geldwert umgerechneten Nutzen oder Schaden der einzelnen Individuen zuordnen können. Diesen Nutzen oder Schaden haben wir  $\Delta Y_i$  genannt. Nun ist es nicht immer einfach, diesen Nutzen oder Schaden abzuschätzen. Deshalb unterteilen wir die Vorgänge zuerst einmal in solche, bei denen die Effekte  $\Delta Y_i$  ziemlich eindeutig festgestellt werden können (Kategorie 1), und solche Vorgänge, deren Effekte  $\Delta Y_i$  nicht leicht festzustellen sind (Kategorie 2). Zur Kategorie 2 gehören insbesondere auch solche Vorgänge, bei denen Streit über die Effekte entsteht.

Für die Vorgänge der Kategorie 2 wenden wir nunmehr den Effizienzfilter an: Sie sollen genau dann zugelassen werden, wenn sie die Eigenschaft der Effizienz haben. Wie aber kann man die Eigenschaft der Effizienz feststellen, wenn man sich über den Wert  $\Delta Y_i$  gar nicht im Klaren ist? Das ist deshalb überwiegend möglich, weil man der *Form* des Vorgangs entnehmen kann, ob er effizient ist oder nicht. Wenn die Form die einer Vereinbarung ist, die allseits freiwillig getroffen worden ist, dann spricht diese Eigenschaft der Freiwilligkeit in einer breiten Klasse von Fällen dafür, dass es sich um eine effiziente Veränderung handelt. Hinter dieser Aussage steht eine hier nicht vorzutragende Theorie der Struktur komplexer Systeme, die auf Herbert Simon zurückgeht (Simon 1962). (Herbert Simon war ein grosser Forscher in mehreren Gebieten. Er erhielt sowohl den Nobelpreis für Ökonomie als auch die *Turing Medal*, die höchste Auszeichnung im Gebiete der Informatik. Er ist einer der Pioniere der «artificial intelligence».) Diese Theorie wird verbunden mit dem Transaktionskostenansatz von Ronald Coase, woraus dann für eine grosse Klasse von Fällen die Effizienz freiwillig vorgenommener Veränderungen abgeleitet werden kann. Auf die Unterkategorie der effizienten Fälle der Kategorie 2 wenden wir das oben diskutierte Prinzip der Generalkompensation an, um zu zeigen, dass die Summe aller effizienten Fälle der Kategorie 2 alle Menschen besser stellt, als wenn diese Vorgänge unterlassen worden wären.

In Kategorie 1 kann man sich sicher sein über die Wirkungen einer Veränderung. Kann man hier ablesen, dass eine Veränderung die ärmeren Be-

wohner begünstigt, dann ist sie durchzuführen. Kann man ablesen, dass sie die ärmeren Bewohner benachteiligt, dann ist sie zu unterlassen.

Wichtig ist zu verstehen, dass es ein Zusammenspiel zwischen dem Verteilungskriterium der Kategorie 1 und dem Effizienzkriterium der Kategorie 2 gibt. Durch eine Umverteilung von oben nach unten mit Massnahmen der Kategorie 1 stellt man die kleinen Einkommensbezieher besser. Aber es gibt Grenzen der Umverteilung dort, wo die negativen Anreizeffekte für die mittleren und grösseren Einkommensbezieher, die aus der Umverteilung resultieren, so stark werden, dass eine noch stärkere Umverteilung auch für die kleinen Einkommensbezieher weniger bringt. Grundsätzlich gilt: Je effizienter das Wirtschaftssystem arbeitet, desto mehr kann umverteilt werden. Deshalb ist die Effizienz gerade auch im Interesse der Ärmsten in der Bevölkerung. Das Effizienzregime stützt somit das Umverteilungssystem. Politisch gilt in der Demokratie auch das Umgekehrte: Je stärker umverteilt wird, desto höher ist das Interesse auch der kleinen Einkommensbezieher an einer effizienten Wirtschaft. Beispiel ist die schon genannte Unterstützung der Bevölkerung für die marktwirtschaftliche Politik Ludwig Erhards, da sie es erlaubte, die Sozialleistungen für Rentner, Kranke und Kriegsofopfer zu bringen.

## 12. Beispiel 1: Progressive Einkommenssteuer

Hat sich der Staat bisher durch eine Proportionalsteuer von 10% auf das Einkommen finanziert, dann sind die Verteilungseffekte eines Übergangs auf eine progressive Einkommenssteuer mit einem Spitzensteuersatz von 15% und einer Entlastung der niedrigen Einkommen – sodass das Gesamtaufkommen das Gleiche bleibt – recht eindeutig: Die Bezieher niedriger Einkommen werden begünstigt, und insofern ist diese Veränderung zu begrüssen. Sie ist eine Veränderung, die wir der Kategorie 1 zuordnen können.

Es sei nun ein Einkommenssteuertarif vorgegeben, bei dem der marginale Steuersatz bei höheren Einkommen 80% erreicht. Es wird nun vorgeschlagen, diesen Tarif noch «progressiver» zu gestalten. Der Spitzensteuersatz wird auf 90% heraufgesetzt. Gleichzeitig werden die Steuertarife für die kleinen Einkommen so herabgesetzt, dass man bei gleich bleibender Höhe der zu besteuernenden Einkommen zu den gleichen Steuereinnahmen käme wie zuvor. Die Erhöhung der marginalen Steuersätze nicht nur bei den Reichen, sondern auch bei den mittleren Einkommen hat bei schon bisher hohen marginalen Sätzen einen starken Steuerausweicheffekt. Wer einem Steuersatz von bisher 80% unterliegt, der nunmehr auf 90% heraufgesetzt wird, dessen Einkommen nach Steuern wird dadurch halbiert. Wenn

ihn das veranlasst, seine Anstrengungen auf Einkommenserwerb so zu reduzieren, dass nunmehr sein Einkommen SFr. 700 000 statt bisher SFr. 900 000 beträgt, dann geht sein Steuerbeitrag zurück, obwohl er höher besteuert wird. Es kommt also zu Steuerausfällen. Wenn diese dazu führen, dass nunmehr weniger öffentliche Güter bereitgestellt werden, dann kann dies gerade auch zum Schaden der Kleinverdiener sein.

Es ist dann klar, dass eine solche Massnahme nicht erfolgen soll, weil sie gerade auch diejenigen schädigt, die steuerlich entlastet werden sollten.

Grundsätzlich ist aber das Thema der progressiven Besteuerung eines, das vor allem unter Kategorie 1 abzuhandeln wäre. Hierzu gibt es inzwischen eine umfassende Literatur. Das klassische Paper ist das von James Mirrlees (1971).

### **13. Beispiel 2: Gesetze zum Mieterschutz**

Bei Vertragsfreiheit setzen sich der Tendenz nach effiziente Verträge durch. Vertragsklauseln, deren Nettonutzen (summiert über alle Vermieter und Mieter) negativ ist, verschwinden. Unterstellen wir zum Beispiel eine Klausel X, die die Mieter «begünstigt» und die Vermieter schlechter stellt. Diese habe die Eigenschaft eines negativen Nettonutzens, summiert über Mieter und Vermieter. Dann können im Wohnungsmarktgleichgewicht Mieter, die bereit sind, auf solche Klauseln zu verzichten, von den Vermietern mehr an Mietnachlass heraushandeln, als ihnen die Klausel selbst wert ist: Denn den Vermietern ist es annahmegemäss mehr wert, die Klausel X zu entfernen, als es den Mietern wert ist, die Klausel X aufrechtzuerhalten. Somit verschwindet diese Klausel. Man beachte, dass dieses Verschwinden der Klausel X im Ergebnis beiden Seiten nützt. Die Mieter profitieren im Gleichgewicht von einer Reduktion des Mietpreises, die ihnen mehr wert ist als die Klausel X. Und sie tun dies, weil der Verzicht auf die Klausel X den Vermietern mehr wert ist als die Mietpreisreduktion.

Unterstellen wir jetzt, dass der Gesetzgeber eine ineffiziente Mieterschutzklausel X als zwingendes Recht einführt. Auf dem Wege zum neuen Gleichgewicht ergibt sich vorübergehend eine Verknappung des Angebots relativ zur Nachfrage. Wer zum Zeitpunkt des Erlasses der Vorschrift X keine Wohnung gemietet hatte, danach aber nach einer Wohnung sucht, wird diese Verknappung zu spüren bekommen. Sein Suchaufwand wird möglicherweise wesentlich höher sein, als er es ohne die Vorschrift X gewesen wäre. Das sind «unsichtbare» Kosten, die auf der Nachfrageseite neben der Preissteigerung noch hinzukommen.

Nimmt man die Gruppe der Mieter als Ganze, dann kann man sagen: Die Mieter zahlen für den «Mieterschutz» selbst. Dort, wo das staatliche Re-

gime auf Dauer Mieterhöhungen bis zur Erreichung des Marktgleichgewichts zulässt, ist der «Mieterschutz» eben mit entsprechend höheren Mietpreisen verbunden. Dort, wo mit staatlichen Massnahmen verhindert wird, dass die Wohnungsmieten auf das Gleichgewichtsniveau steigen können, sinkt die Ausstattung der Wohnungen, weil die Vermieter nicht mehr investieren. Hier zahlen die Mieter durch Qualitätsverlust. Ausserdem gibt es in Ländern mit nicht marktgerechten, also «zu niedrigen» Mieten für viele Menschen keine Wohnung, die ihren Einkommensverhältnissen entspricht. Sie wohnen dann vielfach mit Verwandten zusammen, was aber nicht ihrem innigsten Wunsch und der Verwandtenliebe geschuldet ist, sondern der Übernachtfrage auf dem Wohnungsmarkt. Die Kosten, die diese Lebensweise verursacht, sind erheblich, jedenfalls aber mehr als der Unterschied im Mietpreisniveau zwischen einem freien Wohnungsmarkt und dem staatlich reglementierten.

Natürlich gibt es Teilgruppen von Mietern, die vom Mieterschutz profitieren. Das sind die Mieter, die zum Zeitpunkt der Einführung des Mieterschutzes schon Mieter waren und sich deshalb mithilfe des Mieterschutzes gegen Preisanhebungen oder Kündigungen etc. seitens der Vermieter effektiver zur Wehr setzen können. Man beachte aber, dass mit der Zeit die Gruppe der Profiteure vom Mieterschutz immer kleiner wird: Jeder Mieter, der erst nach Einführung des Mieterschutzes Mieter geworden ist, zahlt den höheren Mietpreis, der im Marktgleichgewicht von den Vermietern verlangt wird. Auf die Dauer sind dies dann alle Mieter. Der Kostenfaktor «Mieterschutz» wird unter Wettbewerbsbedingungen auf dem Wohnungsmarkt von den Vermietern auf die Mieter überwältigt.

Wenn man umgekehrt annimmt, dass eine Klausel Y in einem Mietvertrag effizient ist, d. h. in der Summe der Mieter und Vermieter positiv bewertet wird, dann setzt sie sich von selbst durch: Ist es eine Klausel, die die Mieter begünstigt, aber diesen mehr wert ist, als sie den Vermietern unwert ist, dann wird ein Vermieter, der diese Klausel zu akzeptieren bereit ist, seine Wohnung «wertvoller» machen – und er kann eine Mieterhöhung verlangen, die ihm annahmegemäss mehr wert ist als der «Schaden» der Klausel. Also wird sich diese Klausel durchsetzen. Sie braucht also nicht durch staatliche Regulierung vorgeschrieben zu werden. Die Vertragsfreiheit im Mietmarkt führt also zu effizienten Vertragsklauseln.

Die genauen Verteilungseffekte der Einführung eines Mieterschutzes sind sehr diffus. Denn nicht jeder Vermieter ist reich; viele Vermieter sind (indirekt) Arbeitnehmer, deren Altersversorgung auf den Mieteinnahmen ihres Pensionsfonds ruht. Nicht jeder Mieter ist arm. Es gibt eine Menge gut verdienender Mieter, die aus den verschiedensten Gründen nicht in der eigenen Wohnung, sondern zur Miete wohnen.

Die Frage der geeigneten Gestaltung des Mietrechts ist damit eine, die wir der Kategorie 2 zuordnen. Sie soll dann nach dem Effizienzkriterium entschieden werden. Nach diesem Kriterium wäre Vertragsfreiheit auf dem Wohnungsmietmarkt zu propagieren.

Das Beispiel verweist auf die generelle Richtigkeit einer Aussage der Proponenten der Erhard'schen liberalen Wirtschaftspolitik: Eingriffe des Staates zur Verbesserung der sozialen Verhältnisse sollen *marktkonform* erfolgen, also über Steuern und Abgaben und entsprechende staatliche Leistungen, nicht aber durch Eingriffe in das wettbewerbliche Marktgeschehen.

## 14. Schluss

1. Die «Soziale Marktwirtschaft» ist weit von ihrer Verwirklichung entfernt. Der Staat interveniert viel umfassender in das Wirtschaftsgeschehen, als effizient wäre. Dies geht zulasten der ganzen Bevölkerung, auch und gerade der Ärmsten.

2. Der Begriff der Gerechtigkeit muss sich an zeitübergreifenden Kriterien wie dem Lebenseinkommen festmachen. Die punktuelle Betrachtung – etwa in der Form einer Verteilungskurve des laufenden Einkommens – führt in die Irre.

notes)

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Der hier vorliegende Text entspricht im Wesentlichen dem auf der Tagung «Utopie heute» der SAGW, 06.–10. März 2006 in Gerzensee, gehaltenen Vortrag.

<sup>2</sup> Siehe auch das Buch von Furet, *Le passé d'une illusion*, Furet 1995.

<sup>3</sup> Sozialenzyklika *Quadragesimo Anno* des Papstes Pius XI. aus dem Jahre 1931.

<sup>4</sup> Vgl. zu diesem Abschnitt von Weizsäcker 2004.

<sup>5</sup> Vgl. zum Folgenden von Weizsäcker 1998.

## Bibliographie

- Eucken, Walter 1939, *Die Grundlagen der Nationalökonomie*, Jena: Fischer  
 Eucken, Walter 1952, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tübingen: Mohr Siebeck  
 Furet, François 1995, *Le passé d'une illusion*, Paris: Robert Laffont/ Calman-Lévy;  
 deutsch 1995, 1998<sup>2</sup>, *Das Ende der Illusion*, München: Piper  
 Mirrlees, James Alexander 1971, «An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation», in: *Review of Economic Studies* 38, S. 175–208  
 Müller-Armack, Alfred 1947, *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, Hamburg: Verlag für Wirtschaft und Sozialpolitik

- Müller-Armack, Alfred 1981 [1949], *Diagnose unserer Gegenwart: Zur Bestimmung unseres geistesgeschichtlichen Standorts*, Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Bd. 32, Bern, Stuttgart: Paul Haupt
- Olson, Mancur 1982, *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, London: Yale University Press
- Pies, Ingo 2002, «Theoretische Grundlagen demokratischer Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik – der Beitrag Walter Euckens», in: Pies, Ingo und Leschke, Martin (Hg.), *Walter Euckens Ordnungspolitik*, Konzepte der Gesellschaftstheorie, Bd. 8, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 1–35
- Popper, Karl Raimund 1974, *The Open Society and its Enemies, Volume 1: The Spell of Plato*, Reprint der 5. Auflage, London: Routledge and Kegan
- Quadragesimo Anno*, Sozialenzyklika des Papstes Pius XI., 1931
- Saage, Richard 1991, *Politische Utopien der Neuzeit*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft
- Simon, Herbert 1962, «The Architecture of Complexity», in: *Proceedings of the American Philosophical Society*, Vol. 106, S. 467–482
- von Weizsäcker, Carl Christian 1998, «Das Gerechtigkeitsproblem in der Sozialen Marktwirtschaft», in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 47, S. 257–288
- von Weizsäcker, Carl Christian 2004, «Ist Eucken noch aktuell?», in: *Ordo*, Band 55, S. 345–352

