

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Heinz Lampert

## Die Soziale Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland

– Ursprung, Konzeption, Entwicklung und Probleme –

Werner Lachmann

## Ethik und Soziale Marktwirtschaft

Werner Meißner / Rainer Markl

## Der Staat in der Sozialen Marktwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland

Werner Zohlnhöfer

## Sozialpolitik – Achillesferse der Sozialen Marktwirtschaft?

B 17/88

22. April 1988

Heinz Lampert, Dr. rer. pol., geb. 1930; seit 1973 ordentlicher Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschafts- und Sozialpolitik an der Universität Augsburg; Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit.

Veröffentlichungen u. a.: Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, München 1988; Lehrbuch der Sozialpolitik, Berlin 1985; zahlreiche Beiträge in Periodika und Sammelbänden.

Werner Lachmann, Dr. phil., geb. 1941; seit 1983 Professor für Wirtschaftswissenschaften (Wirtschaftspolitik) an der Johannes Gutenberg-Universität zu Mainz; Studium in Heidelberg, Rutgers (USA) und Louvain (Belgien); Habilitation in Frankfurt; volkswirtschaftlicher Sprecher der SG Wort und Wissen.

Veröffentlichungen u. a.: Wirtschaft und Ethik. Maßstäbe wirtschaftlichen Handelns. Neuhausen-Stuttgart 1987; Fiskalpolitik, Heidelberg 1987; Leben wir auf Kosten der Dritten Welt?, Wuppertal 1987; Ausweg aus der Krise, Wuppertal 1984; (zus. mit H. Egelkraut und H. Sautter) Die Krise der Arbeitsgesellschaft, Wuppertal 1984; Wirtschaftspolitik im Ungleichgewicht, Frankfurt 1983; Veröffentlichungen in Fachzeitschriften und Sammelbänden.

Werner Meißner, Dr. rer. pol., geb. 1937; Studium der Wirtschaftswissenschaften in Köln, Berlin, Darmstadt, Stanford und Uppsala; seit 1970 Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften an der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main.

Veröffentlichungen u. a.: Zwei Ansätze der Politischen Ökonomie, Frankfurt 1974; Investitionslenkung, Frankfurt 1974; Positive ökonomische Aspekte des Umweltschutzes, Berlin 1977; Die Lehre der Fünf Weisen, Köln 1980; Weiche Modelle und iterative Schätzung, Frankfurt—New York 1982; Umweltschutz in Konjunktur- und Wachstumsprogrammen, Berlin 1983; (zus. mit K. G. Zinn) Der neue Wohlstand, München 1984.

Rainer Markl, Diplom-Volkswirt, geb. 1956; Studium der Wirtschaftswissenschaften in Frankfurt; seit 1986 Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für Wirtschaftliche Staatswissenschaften der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main.

Werner Zohlhörer, Dr. rer. pol., geb. 1934; Professor für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftspolitik; Mitglied des Vorstands des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz.

Veröffentlichungen u. a.: Wettbewerb im Oligopol. Erfahrungen der amerikanischen Antitrustpolitik, 1968; (Hrsg.) Wachstumsminderung und soziale Gerechtigkeit, 1982; (Mithrsg.) Die Deutsche Bundespost im Spannungsfeld der Wirtschaftspolitik, 1987.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 60 40, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1984, 1985 und 1986 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.



# Die Soziale Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland

— Ursprung, Konzeption, Entwicklung und Probleme —

## I. Die Ausgangslage

Wenngleich nach vier Jahrzehnten wirtschaftlicher Entwicklung im Zeichen der Sozialen Marktwirtschaft Wirtschaftswissenschaftler dem „Deutschen Wirtschaftswunder“ den Mythos des Unerklärlichen genommen haben, gilt nach wie vor, daß die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Bundesrepublik angesichts der ausweglos erscheinenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Ausgangslage der Jahre 1945 bis 1947 „nicht nur die Propheten, sondern auch die Wirtschaftswissenschaftler überrascht hat“<sup>1)</sup>.

Deutschland wurde 1947 von Gustav Stolper beschrieben als eine biologisch verstümmelte, intellektuell verkrüppelte, moralisch ruinierte Nation ohne Nahrung und Rohstoffe, ohne funktionierendes Verkehrssystem und gültige Währung, als Nation, deren soziales Gefüge durch Massenflucht und -vertreibung zerrissen war, als ein Land, „wo in Hunger und Angst die Hoffnung erstarb“<sup>2)</sup>. Das nach Abtretung der Gebiete östlich der Oder-Neiße und des Saarlandes verbleibende Gebiet war in vier verwaltungsmäßig getrennte Besatzungszonen aufgeteilt. Die Politik der Besatzungsmächte war zunächst von Gedanken der Vergeltung, der Bestrafung und der politisch-wirtschaftlichen Entmündigung beherrscht. Dementsprechend wurden Industrieanlagen demontiert, bestimmte Produktionen verboten, andere beschränkt. Die Alliierten übernahmen die von den Nationalsozialisten eingeführte Wirtschaftsordnung und die für diese Ordnung charakteristische Rationierung von Lebensmitteln und knappen Verbrauchsgütern, die behördliche Zuteilung der Roh- und Betriebsstoffe, die Preis- und Lohnstoppperordnung, die staatliche Kontrolle der Ein- und Ausfuhr sowie die Devisenkontrolle.

Gegen die Einführung einer marktwirtschaftlichen Ordnung waren seinerzeit die SPD, die CDU und die Gewerkschaften. Die SPD forderte „eine sozialistische Wirtschaft durch planmäßige Lenkung und gemeinwirtschaftliche Gestaltung“ und die Sozialisierung „der Großbetriebe . . . jeder Form der Versorgungswirtschaft und der Teile der verarbeitenden Industrie, die zur Großunternehmung drängen“. Die CDU erklärte im Ahlener Programm: „Planung und Lenkung der Wirtschaft wird auf lange Zeit hinaus in erheblichem Umfange nötig sein“ und verlangte, den Bergbau sowie die eisen-schaffende Industrie zu vergesellschaften. Die Gewerkschaften wollten wichtige Schlüsselindustrien sowie die Kredit- und Versicherungsinstitute in Gemeineigentum überführen.

Als *politisch* günstige Voraussetzung für die Durchsetzung einer neuen Wirtschafts- und Sozialordnung ist der Kurswechsel der Besatzungspolitik der westlichen Alliierten zu nennen, der sowohl eine Folge der Einsicht war, daß sich Europa ohne die wirtschaftliche Erholung Deutschlands nicht entwickeln könne, als auch eine Folge des 1946 aufbrechenden Ost-West-Konfliktes. Dieser Kurswechsel führte zum wirtschaftlichen Zusammenschluß der westlichen Zonen, zur Lockerung und Aufhebung der Beschränkungen industrieller Produktion, zur Einstellung der Demontagen, zur Einbeziehung der westlichen Besatzungszonen in das für die Erholung Europas außerordentlich bedeutsame Hilfsprogramm der USA, den Marshall-Plan, und schließlich zur Übertragung von mehr Selbstverwaltungsrechten auf die deutschen Verwaltungen.

Bedeutende *wirtschaftliche* Voraussetzungen eines Neubeginns waren erstens die Schaffung einer funktionsfähigen Währung durch die von den westlichen Alliierten am 20. Juni 1948 durchgeführte Währungsreform und zweitens ein System freier Preise, das heißt ein Mechanismus der richtigen Knappheitsanzeige und dezentralisierter Lenkung der Produktion entsprechend den Verbraucherwünschen. Es war im wesentlichen der Direktor der für die Bizone zuständigen „Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebietes“, Ludwig Erhard, der — gestützt durch ein im April 1948 er-

---

Meinem Mitarbeiter, Herrn Diplomökonom Rudolf Escheu, danke ich für die kritische Durchsicht dieser Ausarbeitung.

<sup>1)</sup> H. C. Wallich, *Triebkräfte des deutschen Wiederaufstiegs*, Frankfurt/M. 1955, S. 1.

<sup>2)</sup> G. Stolper, *Die deutsche Wirklichkeit*, Hamburg 1949, S. 159 f.



stelltes Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats bei dieser Verwaltung — den politischen Mut hatte, durch das „Gesetz über Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform“ am 24. Juni 1948 die Voraussetzung für die Außer-

kraftsetzung zahlreicher Preisvorschriften zu schaffen. Er verstieß damit nicht nur gegen den Zeitgeist, sondern auch gegen das von den Alliierten beanspruchte Recht, Preisänderungen zu genehmigen.

## II. Ursprünge und Konzeption

### 1. Die geistigen Wurzeln

Die geistigen Wurzeln der Sozialen Marktwirtschaft als Leitbild der Wirtschafts- und Sozialordnung reichen zwar bis Adam Smith und John Stuart Mill zurück<sup>3)</sup>. Dennoch führt vom klassischen Liberalismus kein direkter Weg zu dieser Wirtschaftsform. Die eigentliche Entstehungsgeschichte der Sozialen Marktwirtschaft beginnt in den dreißiger Jahren und läßt zwei Wurzeln erkennen.

Die erste Wurzel bildet die sogenannte Freiburger Schule, zu der unter anderen die Nationalökonom Walter Eucken und Leonhard Miksch sowie die Wirtschaftsjuristen Franz Böhm und Hans Großmann-Dörth gehörten. Böhm, Eucken und Großmann-Dörth eröffneten 1937 eine Schriftenreihe mit dem programmatischen Titel „Ordnung der Wirtschaft“. Im gleichen Jahr veröffentlichte Miksch sein Buch „Wettbewerb als Aufgabe. Die Grundsätze einer Wettbewerbsordnung“.

Die zweite Wurzel geht auf neoliberale Sozioökonomien wie Alexander Rüstow und Wilhelm Röpke zurück. Bereits 1932 hatte Rüstow in einem Referat vor dem Verein für Socialpolitik neoliberale Prinzipien formuliert, als er einen starken Staat forderte, der über den Interessengruppen steht, eine an wirtschaftlichen und sozialen Zielen orientierte marktwirtschaftliche Ordnung errichtet und sie vor Denaturierungen durch Konzentration, Monopolbildung und Interessengruppen schützt. In der Emigration in Istanbul hat er den kultursoziologischen Unterbau für die Theoreme der neoliberalen Schule geschaffen<sup>4)</sup>, der nach dem Krieg in der dreibändigen „Ortsbestimmung der Gegenwart“ veröffentlicht wurde. Ebenfalls in der Emigration — zunächst in Istanbul, dann in Genf — entwickelte Wilhelm Röpke in seiner „Gesellschaftskrisis der Gegenwart“ (1942) und der „Civitas humana“ (1944) die sozialphilosophischen Grundlagen des Neoliberalismus.

Beiden geistigen Wurzeln der Sozialen Marktwirtschaft ist die Erkenntnis gemeinsam, daß der im 19. Jahrhundert praktizierte, staatlich kaum gezüg-

gelte wirtschaftspolitische Liberalismus zur Entwurzelung der Menschen und zur Vermassung, zur Ausbeutung der einen durch die anderen, zur Vermachtung der Wirtschaft geführt hatte und daß die Zeit wirtschaftspolitischer Experimente und staatlicher Intervention nach dem Ersten Weltkrieg weder eine wirtschaftliche noch eine politische Stabilisierung zu sichern vermocht hatte. Diese Erkenntnis war Anlaß für die Suche nach einer neuen Ordnung, bei der sich die geistigen Urheber der Sozialen Marktwirtschaft von ganz bestimmten anthropologischen und gesellschaftspolitischen Wertvorstellungen leiten ließen.

### 2. Die anthropologischen Wertgrundlagen der Sozialen Marktwirtschaft

Der wohl höchste Grundwert, auf den die Soziale Marktwirtschaft bezogen ist, ist die Humanität. Müller-Armack schreibt dazu: „Letztes Kriterium einer . . . Ordnung kann nicht ein Ziel wie Macht oder Recht, Mehrheit oder Freiheit, Demokratie oder Diktatur sein, sondern nur dies eine: Humanität . . . Humanitas ist für uns der Inbegriff alles dessen, was wir aus einem tiefen Verstehen des Menschen . . . heraus als Wesensvoraussetzung seines Daseins und seiner Daseinserfüllung verstehen . . . Zum Wesen des Menschen gehört die geschichtliche Offenheit und die Freiheit, jeweils neue und verschiedenartige Ziele zu setzen, die alle Berücksichtigung erheischen und uns stets zu einem Ausgleich zwingen . . . Nur eine offene Ordnung kann dem genügen . . . Nur eine indirekte Ordnung bietet den Spielraum, die Fülle der menschlichen Aufgaben zu einem auch nur einigermaßen erträglichen Ausgleich zu bringen.“<sup>5)</sup>

Zu dem Menschenbild der Neoliberalen gehört die Überzeugung, daß jedes Gesellschaftsmitglied unveräußerliche Grundrechte, insbesondere das Recht auf Menschenwürde und freie Entfaltung der Persönlichkeit hat, und daß die Gesellschaftsglieder deswegen die Möglichkeit haben müssen, ihre individuelle Wohlfahrt innerhalb des von der Gesellschaft gezogenen rechtlichen und sittlichen Rahmens frei und selbstverantwortlich zu definieren und zu verwirklichen. Diese Zielsetzung macht es erforderlich, im wirtschaftlichen Bereich dezent-

<sup>3)</sup> O. Schlecht, Die Genesis des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft, in: O. Issing (Hrsg.), Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, Berlin 1981, S. 9 ff.

<sup>4)</sup> G. Eisermann/A. Rüstow, Persönlichkeit und Werk, in: Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft (Hrsg.), Wirtschaftsordnung und Menschenbild, Köln 1960, S. 151.

<sup>5)</sup> A. Müller-Armack, Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft, Bern—Stuttgart 1974, S. 212 f.



trale Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse zu organisieren, das heißt, die wirtschaftliche Aktivität marktwirtschaftlich zu lenken. Da der geordnete Markt auf einer gegenseitigen Abstimmung der individuellen Wirtschaftspläne beruht, die wirtschaftliche Koordinierung durch die unmittelbar vom Ergebnis Betroffenen erfolgt und auf Wettbewerbsmärkten ein Verhältnis der Gleichordnung besteht, sichert die marktwirtschaftliche Ordnung ein hohes Maß an Selbstbestimmung und Freiheit. „Wir dürfen“ — so schreibt Röpke — „mit Nachdruck hinzufügen, daß die auf der Marktwirtschaft beruhende Gesellschaft unseres Zeitalters den Anspruch erheben kann, die am wenigsten auf Zwang und Gewalt beruhende der Geschichte zu sein.“<sup>6)</sup> Die Achtung vor dem Menschen wird auch angesprochen, wenn derselbe Autor betont, es sei zugleich ein Gebot der Moral und der staatsmännischen Klugheit, die Wirtschaftspolitik dem Menschen und nicht den Menschen der Wirtschaftspolitik anzupassen<sup>7)</sup>. Aus der Humanität als zentralem Grundwert der Sozialen Marktwirtschaft leiten sich auch die Grundwerte sozialer Sicherung und sozialer Gerechtigkeit ab<sup>8)</sup>.

Das Ziel wirtschaftlichen Wachstums wird zwar nicht vernachlässigt, aber auch nicht überbetont. Die Neoliberalen gehen vielmehr von der Überzeugung aus, daß der Marktwirtschaft eine von anderen Systemen bisher nicht erreichte Fähigkeit zu produktivem Wirtschaften und zur Wohlstandsmehrung innewohnt. Aber dieses Ziel ist bei ihnen in erstaunlichem Maße relativiert. In keiner der zahlreichen Arbeiten Müller-Armacks zur Sozialen Marktwirtschaft steht bei der Verdeutlichung der Funktionen des Konzeptes Wohlstands- und Wachstumsmaximierung im Vordergrund. Bei Röpke kann man lesen: „Ökonomismus, Materialismus und Utilitarismus haben in unserer Zeit vereint zu einem Kult der Produktivität, der materiellen Expansion und des Lebensstandards geführt, der aufs neue beweist, daß alles Absolute, Unbegrenzte und Unmäßige vom Übel ist . . . Dieser Kult des Lebensstandards ist . . . selbstverständlich ein Sehfehler der Seele von geradezu klinischem Charakter, eine unweise Verknennung der wahren Rangordnung der Lebenswerte und eine Erniedrigung des Menschen, die er auf die Dauer kaum ertragen wird.“<sup>9)</sup>

Eine große Rolle spielt in den Schriften von Rüstow, Röpke und Müller-Armack die Sorge vor Vermassung und gesellschaftlicher Desintegration. Alexander Rüstow hat als Instrument gegen Vermassung und gesellschaftliche Desintegration das Konzept der Vitalpolitik entwickelt, das darauf hin-

ausläuft, nicht nur die wirtschaftliche Lage der Menschen durch die Verteilungspolitik zu beeinflussen, sondern ihre ökonomische und metaökonomische Lebensumwelt, ihre gesamte Lebenslage.

Die Neoliberalen wissen, daß die Märkte keine sozial integrierende Kraft darstellen und der Wettbewerb sozial desintegrierend wirken kann, daß er, wie Röpke formuliert, „eine moralisch und sozial gefährliche Weise des Verhaltens“ sein kann, die „nur in einer gewissen Maximaldosierung und mit Dämpfungen und Moderierungen aller Art verteidigt werden kann“<sup>10)</sup>. Sie wissen auch, daß mit den hierarchischen Strukturen industrieller Großorganisationen Belastungen und Erschwerungen der menschlichen Beziehungen verbunden sind, daß, wie wiederum bei Röpke nachzulesen ist, „Intrigen, Strebertum, Angeberei, Mißgunst, Schweifwedeln, Neid, Eifersucht“ zu Plagen werden können<sup>11)</sup>. Daher ist für sie die Wirtschaft ein gesellschaftliches Subsystem, das nicht nur bestimmter politischer Rahmenbedingungen bedarf, zu denen ein weltanschaulicher und politischer Pluralismus der Verbände, Föderalismus und wirtschaftspolitische Gewaltenteilung gehören, sondern auch ein „geistig-moralisches Klima“<sup>12)</sup>, das die Entstehung eines Kultes der Produktivität, der materiellen Expansion und des Lebensstandards verhindern kann und der Marktwirtschaft ethische Grundlagen einzieht, um zu verhindern, daß das Wirtschaftsleben moralisch inakzeptabel wird. Da Wettbewerb und Markt die ihnen notwendigen moralischen Voraussetzungen nicht autonom erzeugen, müssen die moralischen Normen von den dazu legitimierten gesellschaftlichen Institutionen, von Familie, Schule und Kirche gepflegt werden.

Das Verhältnis der Wirtschaft und der Wirtschaftsordnung zu anderen Lebensbereichen hat Alexander Rüstow besonders treffend gekennzeichnet: „Wir sind der Meinung, daß es unendlich viele Dinge gibt, die wichtiger sind als Wirtschaft: Familie, Gemeinde, Staat, alle sozialen Integrationsformen überhaupt bis hinauf zur Menschheit, ferner das Religiöse, das Ethische, das Ästhetische, kurz gesagt, das Menschliche, das Kulturelle überhaupt. Alle diese großen Bereiche . . . sind wichtiger als die Wirtschaft. Aber sie alle können ohne die Wirtschaft nicht existieren; für sie alle muß die Wirtschaft das Fundament, den Boden bereiten. Primum vivere, deinde philosophari. Wenn die Wirtschaft nicht dafür sorgt, daß die materiellen Grundlagen eines menschenwürdigen Lebens gegeben sind, können alle diese Dinge sich nicht entfalten. Das heißt, alle diese überwirtschaftlichen Dinge haben Forderungen an die Wirtschaft zu stellen. Die Wirtschaft hat diese Forderungen zu erfüllen,

<sup>6)</sup> W. Röpke, *Jenseits von Angebot und Nachfrage*. Bern-Stuttgart 1979<sup>s</sup>, S. 177.

<sup>7)</sup> Ebda., S. 23.

<sup>8)</sup> Müller-Armack (Anm. 5), S. 85 u. 90.

<sup>9)</sup> Röpke (Anm. 6), S. 166f.

<sup>10)</sup> Ebda., S. 189.

<sup>11)</sup> Ebda., S. 354.

<sup>12)</sup> Ebda., S. 160 ff.



sie hat sich in den Dienst dieser Forderungen zu stellen. Es ist der eigentliche Zweck der Wirtschaft, diesen überwirtschaftlichen Werten zu dienen.“<sup>13)</sup> Auf dieses überwirtschaftliche Wertesystem ist die ordnungspolitische Konzeption abgestellt.

### 3. Die Konzeption

Das nach dem Zweiten Weltkrieg unter maßgeblicher Beteiligung von Müller-Armack entwickelte Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft ist wirklickeitsnäher und betont sozialpolitische Ziele stärker als der Neo- und der Ordoliberalismus. Dieses Leitbild wird als Orientierung für einen „dritten Weg“ verstanden<sup>14)</sup>, der zwischen ungezügelter Liberalismus und wirtschaftslenkendem, mit Totalitarismus bedrohtem Sozialismus hindurchführt und auf eine Synthese abzielt zwischen rechtsstaatlich gesicherter, insbesondere wirtschaftlicher Freiheit einerseits und den sozialstaatlichen Idealen sozialer Sicherheit und sozialer Gerechtigkeit andererseits.

Besondere Hervorhebung verdient, daß die ordnungspolitische Konzeption kein System vorgegebener und unveränderlicher wirtschafts-, sozialpolitischer und wirtschaftlicher Ziele postuliert, sondern zu verstehen ist als eine vor allem auf die erwähnten Grundwerte bezogene Sozialtechnologie, als „ein der Ausgestaltung harrender, progressiver Stilgedanke“<sup>15)</sup>.

Konstitutive Elemente der Ordnung, die es erlauben soll, Freiheit, Fortschritt, Gleichheit, Gerechtigkeit und Sicherheit in der von den Gesellschaftsmitgliedern gewünschten Zielgewichtung zu verwirklichen, sind:

1. Eine marktwirtschaftliche, freiheitliche Ordnung der Wirtschaft, wo immer die wirtschaftlichen Ziele durch die Koordinierung der Aktivitäten selbstverantwortlich und frei entscheidender Wirtschaftssubjekte auf wettbewerblich geordneten Märkten ohne Verletzung sozialer Ziele erreicht werden können (Marktwirtschaft). Der marktwirtschaftliche Wettbewerb, der dazu führt, „den wirtschaftlichen Fortschritt allen Menschen, im besonderen in ihrer Funktion als Verbraucher, zugute kommen zu lassen und alle Vorteile, die nicht unmittelbar aus höherer Leistung resultieren, zur Auflösung zu bringen“, soll „Wohlstand für alle“ schaffen, eine Sozialisierung des Fortschritts bewirken und überdies das persönliche Leistungsstreben wachhalten<sup>16)</sup>. Dieser Beitrag zur sozialen Kompo-

nente der Sozialen Marktwirtschaft wird ergänzt durch die in der Leistungskraft der Marktwirtschaft begründete Schaffung der wirtschaftlichen Grundlagen für soziale Zwecke. In der Herstellung und Sicherung einer freiheitlichen Ordnung wird gleichzeitig ein Mittel zur Sicherung politischer Freiheit gesehen. Denn noch nirgendwo erwies sich politische Freiheit mit wirtschaftlicher Unfreiheit, mit zentraler Lenkung als kompatibel, und noch nirgendwo war wirtschaftliche Freiheit mit politischer Unfreiheit vereinbar.

2. Im Bereich der Ordnung der Märkte (Marktformen, Marktverfassung, Marktzugang), der Unternehmens- und der Betriebsverfassung eine Verbindung von individualrechtlichen Freiheitsverbürgungen, insbesondere des Rechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, mit sozialrechtlichen Freiheitsbindungen in der Weise, daß Freiheit und soziale Gerechtigkeit nicht bzw. so wenig wie möglich in Konflikt geraten.

3. Die Errichtung eines vollständigen Systems sozialen Schutzes auf der Grundlage einer marktwirtschaftlichen Ordnung.

4. Die Errichtung eines Systems der wirtschaftspolitischen Gewaltenteilung (zwischen Gesetzgeber, Regierung und Zentralnotenbank) und des Machtgleichgewichtes im staatlichen Bereich (Aufgabenverteilung zwischen Zentralstaat, Ländern, Kreisen und Gemeinden). Dessen ungeachtet verlangt das Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft einen starken Zentralstaat als ordnungspolitische Potenz, die die Wirtschaftsordnung, vor allem die Wettbewerbsordnung, errichtet und ihre Einhaltung garantiert.

Als wesentliche, die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik prägende Elemente sind im Bereich der Ordnungsgrundlagen die allgemeine Vertragsfreiheit, das Recht auf Privateigentum auch an Produktionsmitteln, die Gewerbefreiheit, die Freiheit der Berufs- und Arbeitsplatzwahl, die Konsumfreiheit und die Wettbewerbsfreiheit anzusehen, wobei diese Rechte so auszugestalten sind, daß sie weder die Rechte Dritter noch das Sittengesetz verletzen. Sowohl für die Funktionsfähigkeit und Leistungsfähigkeit der Wirtschaft als auch für den sozialen Gehalt der Wirtschaftsordnung kommt der Wettbewerbsordnung, der Geld-, Kredit- und Währungsordnung, der Arbeits- und Sozialordnung und der Finanzverfassung herausragende Bedeutung zu. Die gesetzliche Ausgestaltung dieser Ordnungen wird in sehr hohem Maße den von der ordnungspolitischen Konzeption her geforderten konstitutiven Elementen gerecht<sup>17)</sup>.

<sup>13)</sup> A. Rüstow, *Wirtschaft als Dienerin der Menschlichkeit*, in: Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft (Hrsg.), Was wichtiger ist als Wirtschaft, Ludwigsburg 1960, S. 8.

<sup>14)</sup> R. Blum, *Soziale Marktwirtschaft*, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 5, Stuttgart u. a. S. 153 ff.

<sup>15)</sup> Müller-Armack (Anm. 5).

<sup>16)</sup> L. Erhard, *Wohlstand für alle*, Düsseldorf 1957, S. 7.

<sup>17)</sup> Vgl. zur Konzeption Blum (Anm. 14); Erhard (Anm. 16); Müller-Armack (Anm. 5); H. Lampert, *Die Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland*, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 8, Stuttgart u. a. 1980, S. 705 ff.; ders., *Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland*, München 1989.



### III. Grundzüge der Entwicklung der Sozialen Marktwirtschaft 1948 bis 1987

Im folgenden sollen die Grundzüge der Entwicklung der Sozialen Marktwirtschaft dargestellt werden. Dabei geht es weniger um die wirtschaftliche Entwicklung als um den Aufbau und die Entwicklung der Wirtschaftsordnung unter ordnungspolitischen und sozialpolitischen Aspekten. Für die Untergliederung bietet sich eine Einteilung in folgende drei Perioden an: die Periode des Wiederaufbaues der Wirtschaft und der Errichtung der Sozialen Marktwirtschaft 1948 bis 1958, die Periode kontinuierlicher Vollbeschäftigung 1959 bis 1973 und die seit 1974 anhaltende Periode hoher Arbeitslosigkeit und struktureller Umbrüche.

#### 1. Wirtschaftlicher Wiederaufbau und Errichtung der Sozialen Marktwirtschaft 1948 bis 1958

Die Errichtung der Sozialen Marktwirtschaft begann noch vor der Gründung der Bundesrepublik 1949 mit der am 18. Juni 1948 verkündeten Währungsreform und der Aufhebung zahlreicher Bewirtschaftungsvorschriften am 24. Juni 1948. In dem 1949 verabschiedeten *Grundgesetz* wurden eine Reihe wirtschaftlicher Grundfreiheiten verankert (Freiheit der Berufs- und Arbeitsplatzwahl; Freizügigkeit; Koalitionsfreiheit; Konsum-, Produktions-, Handels- und Wettbewerbsfreiheit entsprechend Art. 2).

Nach Überwindung von Anfangsschwierigkeiten, insbesondere starken Preissteigerungen 1948 und steigender Arbeitslosigkeit 1949/50, setzte ein Prozeß wirtschaftlichen Wachstums ein, der als „Wirtschaftswunder“ bezeichnet wurde. Indikatoren dieser Entwicklung für die Jahre 1950 bis 1958 sind eine durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des realen Bruttosozialproduktes von 7,9 Prozent, eine Zunahme der Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer von 13,9 Mio. auf 18,5 Mio., ein Rückgang der jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenquote von 11,0 Prozent auf 3,7 Prozent, ein Anstieg der Nettoeinkünfte je beschäftigtem Arbeitnehmer um jahresdurchschnittlich 5,3 Prozent, eine jahresdurchschnittliche Wohnungsbauleistung von mehr als 500 000 Wohnungen und ein Anstieg der Sozialleistungen pro Kopf der Bevölkerung auf das 2,5fache, nämlich von 308 DM auf 763 DM<sup>18</sup>).

Außer den bereits genannten ordnungspolitischen Ursachen für dieses Wachstum spielten vor allem folgende ordnungspolitische Faktoren eine Rolle: die schrittweise Liberalisierung des Außenwirtschaftsverkehrs und die Einbeziehung der Bundesrepublik in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung, die besonders gefördert wurde durch den Beitritt der Bundesrepublik zum allgemeinen Zoll- und

Handelsabkommen (GATT) 1951, zur Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) 1949, zum Internationalen Währungsfonds (IWF) 1952 und zur Montanunion im Jahre 1951. Als Triebkraft der Entwicklung wirkte auch die Gründung der Europäischen Gemeinschaft 1957.

Schon in jenen Jahren gab es eine Art angebotsorientierter Wirtschaftspolitik, nämlich Steuerbegünstigungen und Ausfuhrkredite für die Exportgüterindustrie, Investitionshilfen für Engpaßbereiche wie die Kohle-, die Eisen- und die Stahlindustrie sowie eine Steuerbegünstigung der Kapitalbildung und der reinvestierten Gewinne.

Eine weitere wichtige Voraussetzung der Entwicklung war die Marshall-Plan-Hilfe, die in den Anfangsjahren der Bundesrepublik die Ernährungslage durch Nahrungsmiteleinfuhren und den Industriebauf durch Rohstoffeinfuhren förderte.

Dem Attribut „sozial“ wurde die neue Ordnung nicht nur durch den Abbau der Arbeitslosigkeit und einen starken Anstieg der Masseneinkommen gerecht, sondern u. a. durch folgende sozialpolitische Akte<sup>19</sup>):

— die Wiederherstellung einer freiheitlichen demokratischen Arbeitsmarkt- und Sozialordnung durch Wiedereinführung der Koalitionsfreiheit und der Tarifautonomie, durch die Errichtung der Arbeits- und der Sozialgerichtsbarkeit sowie durch die Wiedereinführung der Selbstverwaltung der Sozialversicherung durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer;

— den Ausbau des Arbeitnehmerschutzes, insbesondere des Kündigungsschutzes (1951), des Mutterschutzes (1952) und des Schutzes Schwerbeschädigter (1953);

— die Einführung von Mitbestimmungsrechten in den Montanunternehmen (1951) und in den Betrieben durch das Betriebsverfassungsgesetz (1952);

— den Ausgleich von Kriegsschäden durch die Kriegspopferversorgung auf der Grundlage des Bundesversorgungsgesetzes (1950) und durch ein Lastenausgleichsgesetz (1952), das sämtliche Vermögen in der Bundesrepublik zugunsten von Leistungen an Kriegspopfer und durch den Krieg Geschädigte belastete;

— ein vielfältiges Wohnungsbauprogramm auf der Grundlage eigener Wohnungsbaugesetze (1950 ff.), mit denen von Anfang an das Ziel der Förderung individueller Vermögensbildung verfolgt wurde;

<sup>18</sup> Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Statistisches Taschenbuch 1978.

<sup>19</sup> G. Kleinhenz/H. Lampert, Zwei Jahrzehnte Sozialpolitik in der BRD. Eine kritische Analyse, in: Ordo — Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 22, Düsseldorf—München 1971, S. 103 ff.; H. Lampert, Lehrbuch der Sozialpolitik, Berlin u. a. 1985, S. 92 ff.



- die Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit der Rentenversicherung und die Einführung der dynamischen Rente 1957, durch die die Berechnung der Renten und ihre Entwicklung an die Entwicklung der Arbeitseinkommen gebunden wurde;
- die Einführung des Kindergeldes für das dritte und jedes weitere Kind 1954.

Eine nicht hoch genug zu veranschlagende sozialpolitische Leistung war die wirtschaftliche und soziale Integration von rund zehn Millionen Flüchtlingen und Vertriebenen, die bis 1958 in das Gebiet der Bundesrepublik geströmt waren.

Der Zweite Deutsche Bundestag, der wie auch sein Vorgänger eine nach Qualität und Quantität bewunderungswürdige gesetzgeberische Leistung vollbrachte, verabschiedete 1957 zwei für die freiheitliche und demokratische Substanz der Wirtschaftsordnung sowie für die Funktionsfähigkeit der Wirtschaft besonders wichtige Gesetze: das Gesetz über die Deutsche Bundesbank, das der Bundesrepublik eine weitgehend unabhängige Zentralnotenbank bescherte und damit eine Art wirtschaftspolitischer Gewaltenteilung zwischen Regierung und Zentralnotenbank schuf, und das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, dessen Aufgabe es war und ist, den freien Wettbewerb vor Beschränkungen und Verzerrungen durch Unternehmenszusammenschlüsse und durch den Mißbrauch von Marktmacht zu schützen.

## 2. Die Vollbeschäftigungsperiode 1959 bis 1973

In den 15 Jahren von 1959 bis 1973 lag die Arbeitslosenquote stets unter drei Prozent, im Durchschnitt aller Jahre sogar bei nur 1,1 Prozent; das heißt, das Ziel der Vollbeschäftigung war selbst während der ersten Rezession der Bundesrepublik 1967/68 erfüllt, als die reale Wachstumsrate des Bruttosozialproduktes auf - 0,1 Prozent gefallen war, während sie für die übrigen Jahre der gesamten Periode im Jahresdurchschnitt 5,2 Prozent betrug<sup>20</sup>).

Die Bundesrepublik befand sich also auch in dieser Entwicklungsphase auf einem Kurs starken, wenn auch gegenüber der vorhergehenden Periode, die durch eine Wachstumsrate von jahresdurchschnittlich 7,9 Prozent geprägt war, reduzierten Wachstums. In der Untersuchungsperiode stieg die Zahl der beschäftigten Arbeitnehmer von 18,8 Mio. auf 22,9 Mio., der jährliche Nettoeinkommen je beschäftigtem Arbeitnehmer erhöhte sich im Jahresdurchschnitt um 4,6 Prozent, die Sozialleistungen je Einwohner stiegen auf das 3,4fache, nämlich von 1 242 DM (1960) auf 4 239 DM. Die Wohnungsbauleistung hielt sich mit jahresdurchschnittlich

579 000 fertiggestellten Wohnungen nach wie vor auf einem sehr hohen Niveau.

Die Ende der fünfziger Jahre fast vollständig bestehenden gesetzlichen Grundlagen einer Sozialen Marktwirtschaft wurden 1961 vervollständigt erstens durch das Außenwirtschaftsgesetz, das den Grundsatz der Außenhandelsfreiheit verankerte und die Möglichkeiten von Beschränkungen dieses Grundsatzes definierte, und zweitens durch das Kreditwesengesetz, das die Kreditmärkte im Sinne möglichst hoher Sicherheit der Kapitalanlagen, der Sicherung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Kreditinstitute und der Vermeidung von Mißständen im Kreditwesen ordnet. Eines der grundlegenden ordnungspolitischen Gesetze, nämlich das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen aus dem Jahre 1957, wurde 1973 nennenswert novelliert: Es wurde eine Fusionskontrolle eingeführt, die Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen verschärfte, die Preisbindung der zweiten Hand (mit Ausnahme von Verlagsersetzungen) verbietet, aufeinander abgestimmtes Verhalten untersagt und die Kooperationsmöglichkeiten für kleine und mittlere Unternehmen erweitert.

Eine bemerkenswerte und ordnungspolitisch umstrittene Änderung der wirtschaftspolitischen Konzeption ergab sich im Anschluß an die erste, unter Bundeswirtschaftsminister Karl Schiller und Bundesfinanzminister Franz Josef Strauß schnell und erfolgreich bekämpfte Rezession in der Bundesrepublik in Gestalt des 1967 verabschiedeten Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, das eine Reihe von — später kaum eingesetzten — konjunkturpolitischen Instrumenten der Globalsteuerung bereitstellte<sup>21</sup>). Schiller, maßgeblicher Initiator des Konzepts der Globalsteuerung gesamtwirtschaftlicher Größen (z. B. der Lohnsumme, des Preisniveaus und der Staatsquote) bei Beibehaltung der Selbststeuerung im Mikrobereich, sprach von einer „Versöhnung des Freiburger Imperativs mit der Keynesianischen Botenschaft“<sup>22</sup>).

Unter den neu eingeführten Steuerungsinstrumenten war die „mittelfristige Finanzplanung“ weniger umstritten als die „Konzertierte Aktion“<sup>23</sup>). Sie war ein „gleichzeitiges, aufeinander abgestimmtes Verhalten der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften

<sup>21</sup>) K. Stern/P. Münch/K. H. Hansmeyer, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Kommentar, Stuttgart u. a. 1972.

<sup>22</sup>) Schlecht (Anm. 3), S. 27 ff.

<sup>23</sup>) Vgl. zur Kritik E. Hoppmann (Hrsg.), Konzertierte Aktion, Kritische Beiträge zu einem Experiment, Frankfurt/M. 1971; H. O. Lenel, Haben wir noch eine Soziale Marktwirtschaft, in: Ordo, 1971, S. 29 ff.; zur Bewertung der Stabilitätspolitik: N. Kloten, Erfolg und Mißerfolg der Stabilisierungspolitik (1969—1974), in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876—1975, Frankfurt/M. 1976, S. 643 ff.

<sup>20</sup>) Vgl. Anm. 18, und Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Statistisches Taschenbuch 1987.



und Unternehmerverbände“ zur Erreichung der im Stabilitätsgesetz fixierten Ziele eines stetigen, angemessenen Wirtschaftswachstums, der Preisniveaustabilität, eines hohen Beschäftigungsstandes und des außenwirtschaftlichen Gleichgewichtes. Daß wichtige Ziele des Gesetzes in den Jahren 1969 bis 1972 nicht erreicht wurden, läßt sich daran ablesen, daß das Preisniveau 1969 um 1,9 Prozent, 1970 um 3,6 Prozent, 1971 um 5,1 Prozent und 1972 um 5,6 Prozent stieg. Verursacht wurde dies nicht zuletzt dadurch, weil die Löhne je geleistete Arbeiterstunde in diesen Jahren im Durchschnitt um 12,5 Prozent stiegen, die Produktivität je geleistete Arbeiterstunde dagegen nur um 6,7 Prozent wuchs. Allerdings wäre es verfehlt, allein die Lohnentwicklung für die Preisentwicklung verantwortlich zu machen. Vielmehr lag ein weiterer wichtiger Grund darin, daß die Bundesbank in der Zeit der bis 1973 geltenden festen Wechselkurse nicht in der Lage war, die durch die hohen Außenhandelsüberschüsse und durch spekulative Devisenzuflüsse verursachte Aufblähung der Geldmenge unter Kontrolle zu bekommen, obwohl 1969 die Deutsche Mark um 9,3 Prozent aufgewertet worden war. Erst mit der Wechselkursfreigabe im März 1973 gewann die Bundesbank die Kontrolle über das monetäre Geschehen zurück. Schließlich sei noch erwähnt, daß eine außerordentliche, auf steigender Staatsverschuldung beruhende Expansion der Staatsausgaben von 233 Mrd. DM 1969 auf 341 Mrd. DM 1972 bei gleichzeitig hoher privater Güternachfrage in jenen Jahren das Produktionspotential überforderte. Mit zusätzlichen Problemen wurde die Wirtschaft der Bundesrepublik ab 1974 konfrontiert.

Sozialpolitisch läßt sich die hier dargestellte Periode der Sozialen Marktwirtschaft im Gegensatz zur ersten Periode, in der die ordnungspolitischen Grundlagen freiheitlich-demokratischer Sozialpolitik und die Grundlagen des Sozialstaates geschaffen worden waren, als Phase sozialstaatlicher Expansion charakterisieren<sup>24</sup>), die vor allem folgende Merkmale trägt:

– im Bereich des Arbeitnehmerschutzes eine Verbesserung des Arbeitszeitschutzes für Jugendliche (Jugendarbeitsschutzgesetz 1960), die Einführung eines Mindesturlaubs für alle Arbeitnehmer (Bundesurlaubsgesetz 1963) und eine Verlängerung der Mutterschutzfrist (Mutterschutzgesetz 1965);

– eine Fortführung der Politik breiterer Vermögensstreuung durch die Zahlung von Prämien auch für solche Ersparnisse, die nicht Wohnungsbauzwecken dienten, durch die Einführung einer Steuerbegünstigung bzw. von Sparzulagen für vermögenswirksame Leistungen der Arbeitgeber für Arbeitnehmer, wobei die Zulagen nach Einkommenshöhe und Kinderzahl abgestuft wurden (Erstes bis Drittes Vermögensbildungsgesetz 1961, 1965, 1970)

und durch die Reprivatisierung öffentlicher Unternehmen (Preußag 1959, VW-Werk 1961, VEBA 1965);

– den Ausbau der Bildungspolitik durch die Verstärkung der individuellen und institutionellen Förderung der beruflichen Ausbildung, Fortbildung und Umschulung (Arbeitsförderungsgesetz 1969), die Vereinheitlichung der gesetzlichen Grundlagen beruflicher Bildung (Berufsbildungsgesetz 1969), die einkommensabhängige finanzielle Förderung der Ausbildung an weiterführenden Schulen, Fachschulen und Hochschulen (Bundesausbildungsförderungsgesetz 1971) und die finanzielle Förderung von Promotionen (Graduiertenförderungsgesetz 1971);

– die Neuordnung des Rechts der Sozialhilfe im Sozialhilfegesetz (1961), in dem ein Rechtsanspruch auf eine der Würde des Menschen entsprechende Hilfe verankert wurde;

– die Ausweitung und Erhöhung bestimmter Sozialtransfers wie z. B. der Kindergeldzahlungen (1961, 1964, 1970) und der Wohnbeihilfen für einkommenschwache Gruppen (Wohnbeihilfegesetz 1963, Zweites Wohngeldgesetz 1970);

– die Weiterentwicklung des Systems sozialer Sicherung durch die Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft (1959), die Einführung der Lohnfortzahlung für Arbeiter im Krankheitsfall (1969), die Einbeziehung der Kindergartenkinder, Schüler und Studenten in die gesetzliche Unfallversicherung (1971), die Einführung der flexiblen Altersgrenze für den Rentenbezug, die Einführung einer Mindestrente für bestimmte Gruppen weiblicher Arbeitnehmer und die Öffnung der gesetzlichen Rentenversicherung für Hausfrauen und Selbständige im Rahmen des Rentenreformgesetzes von 1972.

Diese Expansion der Sozialpolitik, die sich vor allem 1969 bis 1973 vollzog, das heißt im letzten Jahr der Großen (CDU/CSU/SPD-)Koalition und in den ersten Jahren der sozialliberalen (SPD/F. D. P.)-Koalition, ließ die Sozialausgaben mit wachsenden Raten steigen. Die Sozialleistungen wurden von 68,8 Mrd. DM im Jahre 1960 auf 262,7 Mrd. DM im Jahre 1973 erhöht, das heißt auf das 3,8fache, während das Bruttosozialprodukt nur auf das dreifache stieg. Die Sozialleistungsquote als Anteil der Sozialleistungen am Bruttosozialprodukt stieg von 22,7 Prozent auf 28,6 Prozent. 1960 bis 1963 waren die Sozialleistungen im Jahresdurchschnitt um 7,4 Prozent gestiegen, 1964 bis 1969 um 9,4 Prozent und 1970 bis 1973 um 13,5 Prozent. Es konnte nicht ausbleiben, daß diese Leistungsexpansion die Sozialabgaben- und die Steuerbelastung erhöhte: Die Belastung der Lohnsumme je Arbeitnehmer durch Steuern und Sozialabgaben stieg von 15,9 Prozent (1960) auf 26,1 Prozent.

<sup>24</sup>) Dazu ausführlicher Lampert (Anm. 19).



### 3. Die Zeit struktureller Umbrüche 1974 bis 1987

Ihre bisher größte Bewährungsprobe hat die Soziale Marktwirtschaft seit 1974 zu bestehen. Das herausragende Merkmal dieser Jahre ist eine hohe Arbeitslosigkeit. Sie setzte 1974 ein, überschritt 1975 die Millionengrenze, blieb bis 1981 in etwa auf diesem Niveau und überstieg 1983 die Zweimillionengrenze. Die durchschnittliche Arbeitslosenquote belief sich 1974 bis 1981 auf 4,2 Prozent, 1982 bis 1986 auf 8,8 Prozent. Daß diese Arbeitslosigkeit mit dem üblichen Instrumentarium der Geld-, Kredit-, Finanz- und Konjunkturpolitik nicht überwunden werden konnte, liegt sowohl daran, daß sie überwiegend durch strukturelle Umbrüche verursacht ist, als auch daran, daß viele zum Teil nicht oder schwer beeinflussbare Faktoren zusammenwirkten. Die wichtigsten dieser Faktoren sind:

1. die extrem hohen Ölpreiserhöhungen durch das Kartell erdölexportierender Länder 1973 und 1978/79; sie verteuerten die Energiekosten der Produzenten und der Konsumenten erheblich, beeinträchtigten die Importfähigkeit der Abnehmerländer für deutsche Exportgüter und machten mehrjährige Anpassungsprozesse an die veränderten Energiekosten erforderlich;
2. die Freigabe des Wechselkurses gegenüber den Nicht-EG-Ländern 1973, die eine Verteuerung deutscher Exportgüter nach sich zogen;
3. ungewöhnlich starke Erhöhungen der Löhne je geleistete Arbeitsstunde in den Jahren 1969 bis 1974 (im verarbeitenden Gewerbe einschließlich Bergbau im Jahresdurchschnitt 12,9 Prozent!), die den Faktor Arbeit stark verteuerten;
4. der sich verstärkende Einsatz neuer, kurz- und mittelfristig Arbeitskräfte sparender Technologien (Mikroelektronik);
5. Sättigungserscheinungen auf einigen Märkten für langlebige Gebrauchsgüter;
6. ein weltweit feststellbarer Rückgang des wirtschaftlichen Wachstums;
7. eine durch die Erhöhung des Staatsverbrauches und durch die steigende Staatsverschuldung mitbedingte Verringerung der Investitionsquote;
8. die finanzielle und rechtliche Erschwerung von Kündigungen aufgrund des Ausbaues des rechtlichen und tarifvertraglichen Kündigungsschutzes, der sich bei Kündigungen immer mehr durchsetzenden Entschädigungszahlungen und der Kosten von Sozialplänen;
9. ein stark ins Gewicht fallender Faktor liegt schließlich in der Zunahme des Arbeitskräfteangebotes, der durch das Einrücken der geburtenstarken Jahrgänge aus den sechziger Jahren in das Arbeitskräftepotential und die steigende Erwerbstätigkeit der Frauen verursacht ist.

Die teils gleichzeitige, teils aufeinander folgende, teils befristete und teils anhaltende Wirksamkeit dieser Faktoren hat eine erhebliche Verlangsamung des realen Wirtschaftswachstums auf durchschnittlich 1,9 Prozent im Zeitraum von 1974 bis 1986 bewirkt. Die Nettoerwerbsdienste je beschäftigtem Arbeitnehmer sind in dieser Zeit lediglich von 19 415 DM auf 20 763 DM gestiegen, die Zahl der Arbeitnehmer ist von 22,6 Millionen auf 23,0 Millionen 1980 gestiegen, bis 1984 jedoch wieder auf 22,0 Millionen abgesunken. Die Sozialleistungen je Einwohner sind auf das 2,2fache, das heißt auf 8 155 DM erhöht worden.

Die Staatsquote, das heißt der Anteil der Staatsausgaben einschließlich der Sozialausgaben am Brutto-sozialprodukt stieg von 39 Prozent im Jahre 1969 auf Werte zwischen 48 Prozent und 49,8 Prozent in den Jahren 1975 bis 1982. Die Staatsschuld wurde von 125,9 Mrd. DM 1970 über 256,4 Mrd. 1975 auf 468,6 Mrd. 1980 erhöht. Diese Entwicklung und ein beschleunigter Ausbau der Sozialpolitik veranlaßten nicht nur die seit 1969 in der Opposition stehende CDU/CSU, sondern auch Wirtschaftswissenschaftler zur Forderung nach einer „Wende“ in der Wirtschafts- und Sozialpolitik, nach „mehr Markt“, nach einer Neuordnung der Sozialen Marktwirtschaft sowie zu Warnungen vor einem weiteren Ausbau des Sozialstaates<sup>25</sup>).

Tatsächlich waren auch in den Jahren stark verlangsamten Wachstums und stark steigender Ausgaben zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und zur Unterstützung der Arbeitslosen weitere Leistungsgesetze verabschiedet worden. Nachdem 1974 das Gesetz über Konkursausfallgeld verabschiedet worden war, aufgrund dessen Arbeitnehmern Verluste an Lohn und Sozialabgaben bei einem Konkurs ihres Arbeitgebers ersetzt werden, wurde 1975 das Kindergeld auch für das erste Kind eingeführt und das Kindergeld für das zweite Kind und die weiteren Kinder erheblich erhöht. 1978, 1979 und 1981 folgten weitere Erhöhungen des Kindergeldes. 1979 wurde durch das Mutterschaftsurlaubsgesetz erwerbstätigen Müttern die Möglichkeit eingeräumt, zusätzlich zur Schutzfrist nach der Entbindung bis zu vier Monate Mutterschaftsurlaub zu verlangen und aus Bundesmitteln Mutterschaftsgeld in Höhe des Nettoarbeitsentgeltes bis maximal 750 DM pro Monat zu beziehen. Erst in den achtziger Jahren wurden die Haushalts- und die Sozialpolitik am Ziel der Stabilisierung der Sozialleistungsquote orien-

<sup>25</sup>) Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), Fundamentalkorrektur statt Symptomtherapie. Von der Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft, Bonn 1978; W. Stützel, Marktpreis und Menschenwürde. Thesen zur Wirtschafts- und Bildungspolitik, Bonn 1981; R. Soltwedel, Mehr Markt am Arbeitsmarkt, München—Wien 1984; K. Weigelt, Die Soziale Marktwirtschaft erneuern, Mainz 1986; H. F. Zacher, Entstehung, Wandel und Fehlentwicklung des Sozialstaats in der Bundesrepublik Deutschland, in: K. Weigelt (Hrsg.), Die Soziale Marktwirtschaft erneuern, Mainz 1986, S. 27 ff.



tiert. In zwei Aktionsfeldern jedoch wurden auch noch in den achtziger Jahren Leistungsgesetze verabschiedet. Erstens in der Familienpolitik, die durch die Einführung des Erziehungsurlaubs, eines Erziehungsgeldes und die rentenversicherungsrechtliche Anerkennung eines Erziehungsjahres (1985) sowie durch steuerliche Entlastungen für Familien mit Kindern (ab 1986) auf die rückläufige Geburtenentwicklung reagierte; zweitens in der Vermögenspolitik, in der durch das Vierte (1984) und das Fünfte Vermögensbildungsgesetz (1987) eine breite Palette von Teilnehmungsformen der Arbeitnehmer am Unternehmenskapital gefördert und der Förderungsrahmen von 624 DM pro Jahr auf 936 DM angehoben wurden.

Ordnungspolitisch von großer Bedeutung in dieser dritten Periode war die Weiterentwicklung der Wettbewerbspolitik. Auf die ungebrochene Konzentration der Unternehmungen durch Fusionen reagierte der Gesetzgeber 1976 mit einer Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, durch die die Fusionskontrolle im Pressebereich verstärkt wurde, sowie durch eine weitere

Novellierung 1980, die weitere Verbesserungen der Fusionskontrolle und der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen brachte. Die schon 1951 eingeführte paritätische Mitbestimmung in Montanunternehmen wurde 1976 in modifizierter Form auf alle Kapitalunternehmen und Genossenschaften mit mehr als 2 000 Beschäftigten ausgedehnt. Die dadurch bewirkte Einschränkung der Verfügungsfreiheit der Kapitaleigentümer hielten Arbeitgeber und Arbeitgeberverbände für so bedeutend, daß sie eine Verfassungsklage einreichten. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Klage zurückgewiesen. Wirtschaftswissenschaftler sehen in der Mitbestimmung die Gefahr einer Beeinträchtigung der Fähigkeit der Unternehmen, „ihre Funktion in der Marktwirtschaft noch angemessen zu erfüllen“<sup>26</sup>). Allerdings ist dies keine notwendige, sondern lediglich eine mögliche Folge der Mitbestimmung, die dann eintritt, wenn in einer Branche kein funktionierender Wettbewerb existiert und die Unternehmungen die Verantwortung für Verluste über eine Beeinflussung der politischen Entscheidungen der Allgemeinheit aufbürden können.

## IV. Bilanz

### 1. Transformation der Wirtschaftsordnung?

Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik hat sich in ihrer nunmehr 40jährigen Geschichte stark gewandelt. Schon in den siebziger Jahren wurde die Frage aufgeworfen, ob wir noch eine Soziale Marktwirtschaft haben<sup>27</sup>). Wie hat sich die Soziale Marktwirtschaft gewandelt und wodurch wurde sie geprägt?

Wenn man die oben skizzierte Entwicklung unter ordnungspolitischer Perspektive analysiert, stößt man auf Entwicklungsetappen der Sozialen Marktwirtschaft, die zeitlich grob mit den Etappen der Beschäftigungsentwicklung übereinstimmen.

Die erste Periode des Wiederaufbaues der Wirtschaft bis etwa 1960 war die Periode der Grundlegung der neuen Wirtschafts- und Sozialordnung. Ohne daß der Aus- und Aufbau der Sozialordnung und des Sozialleistungssystems vernachlässigt wurde, lag das Schwergewicht auf dem Ausbau der Wirtschaftsordnung und auf einer wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik.

Die ordnungspolitische Entwicklung in der Vollbeschäftigungsperiode wurde durch drei Faktoren geprägt: den aufgrund einer *relativen* Vernachlässigung gesellschaftlicher und sozialer Aufgaben bis etwa 1960 entstandenen Nachholbedarf, die importierte Inflation und die Rezession 1967/68.

Den sozial- und gesellschaftspolitischen Nachholbedarf wollte Müller-Armack mit Hilfe einer „zweiten Phase der Sozialen Marktwirtschaft“ decken. Er empfahl — bei weiterhin konsequenter Wachstumspolitik — eine Verstärkung der Investitionen in das „Humankapital“, die Schaffung selbständiger Existenzen, die Verbesserung der betrieblichen, sozialen und räumlichen Umwelt und die Ausweitung der Investitionen im Bildungs-, Gesundheits-, Verkehrs- und Wohnungssektor mit dem Ziel, „den in die Vereinzelung gedrängten Menschen unserer Zeit das Bewußtsein und die objektive Sicherung in einer ganzheitlichen gesellschaftlichen Konzeption“ zu geben. Wenngleich der Versuch Erhards scheiterte, dieses neue gesellschaftspolitische Leitbild unter dem Schlagwort „Bildung einer formierten Gesellschaft“ umzusetzen, wurden die Jahre 1960 bis 1973/75 doch die Zeit eines beschleunigten Aufbaues des Sozialstaates und überproportionalen Wachstums der Investitionen in den Bereichen Verkehr, Bildung, Städte- und Wohnungsbau. Diese Entwicklung widerlegte einerseits die von Systemkritikern gegen die Soziale Marktwirtschaft vorgebrachte Behauptung, diese Wirtschaftsordnung verknüpfe privaten Reichtum mit öffentlicher Ar-

<sup>26</sup>) H. Bonus, Zur Transformation der Marktwirtschaft durch Sozialkomponente und Demokratisierung, in: O. Ising (Hrsg.), Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, Berlin 1981, S. 240; W. Hamm, Erfahrungen mit der Mitbestimmung in der Bundesrepublik Deutschland, Zürich 1981.

<sup>27</sup>) Vgl. Lenel (Anm. 23); E. Tuchtfeldt, Soziale Marktwirtschaft und Globalsteuerung, in: ders. (Hrsg.), Soziale Marktwirtschaft im Wandel, Freiburg 1973, S. 159 ff.



mut, überforderte aber andererseits vor allem gegen Ende der Vollbeschäftigungsperiode die Wirtschaft durch die Breite und das Tempo der Entwicklung des sozialen und öffentlichen Sektors und die damit verbundenen Steuer-, Beitrags- und Schuldenlasten. Die Bundesrepublik stieß auf die „Grenzen des Sozialstaates“<sup>28)</sup>.

Die importierte Inflation konnte weder durch die Maßhalteteappele Erhards noch durch seinen Versuch eines „Dialogs mit Repräsentanten der Wirtschaft und Sozialverbände“ bewältigt werden. 1966 griff dann die Regierung der Großen Koalition die Idee einer „Konzertierten Aktion“ auf. Sie war das Kernstück der unter dem Etikett „aufgeklärte Soziale Marktwirtschaft“ betriebenen Globalsteuerung.

Der Glaube an die Gestaltbarkeit, an die Steuerbarkeit, an die Vorhersehbarkeit und die Planbarkeit der Makrorelationen nahm nach der erfolgreichen Bekämpfung der Rezession der Jahre 1967/68 zu. Während diese Entwicklung sowohl der Wirtschafts- als auch der Sozialpolitik von manchen Autoren bewertungsfrei und unbestimmt als „weitreichender Wandel der Wirtschaftsordnung“<sup>29)</sup> oder als „dritte Phase“<sup>30)</sup> bezeichnet wird, konstatieren andere einen „Stilverfall“ der Sozialen Marktwirtschaft<sup>31)</sup>.

Nach meiner Einschätzung ist die ordnungspolitische Entwicklung nach 1966/67 ambivalent. Sie brachte einerseits eine erhebliche Stärkung der sozialen und sozialpolitischen Qualität dieser Ordnung, die mit dem Konzept einer Sozialen Marktwirtschaft im Grundsatz durchaus vereinbar ist. Andererseits erfolgte die sozialpolitische Entwicklung zu forciert und drohte die Soziale Marktwirtschaft zu gefährden, z. B. durch die Bevorzugung arbeitsrechtlicher anstelle versicherungsrechtlicher Regelungen im Zusammenhang mit der Einführung von Sozialplänen und der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall sowie durch sozialpolitische Luxusleistungen, etwa in Form der mittlerweile zurückgenommenen Graduiertenförderung. Ambivalent ist auch die Globalsteuerung: Das Setzen von Rahmenbedingungen und die Beeinflussung der Makrorelationen durch die Fiskal-, Beschäftigungs-, Geld- und Kreditpolitik ist ordnungskonform. Ordnunggefährdend war jedoch die im Rahmen der Konzertierten Aktion potenten Verbänden zugewiesene Rolle in der Wirtschafts- und Sozialpolitik, das heißt ihre Einbeziehung in die „Vorformung des wirtschaftspolitischen Willens“, die zu Recht die Frage nach der Verfassungskonformität der Kon-

zertierten Aktion provozierte<sup>32)</sup>. So gesehen, war es nicht nur ein Nachteil, daß die Gewerkschaften die Konzertierte Aktion zum Scheitern brachten, als sie nach der Mitbestimmungsklage der Arbeitgeber 1976 ihre weitere Mitwirkung an einem gesetzlich vorgeschriebenen Instrument der Wirtschaftspolitik versagten.

Die Periode der Wachstumsverlangsamung und der Strukturumbrüche seit 1974 war sowohl eine Periode der Bewährung als auch der Gefährdung der Sozialen Marktwirtschaft. Bewährt hat sich diese Ordnung bei der Verarbeitung und Bewältigung der Ölpreisschocks und durch ihre Fähigkeit, den neu gesetzten Umweltschutznormen gerecht zu werden und umweltschützende Technologien zu entwickeln<sup>33)</sup>. Gefährdungen der Ordnung ergaben und ergeben sich aus dem stark ausgeprägten Wandel der Produktions- und Beschäftigtenstruktur, dessen Beschäftigungswirkungen und soziale Folgen einerseits den allgemein für nötig gehaltenen Abbau strukturkonservierender Subventionen derzeit erschweren, wenn nicht verhindern und andererseits die Politiker zu der Auffassung verführen, durch eine Politik staatlicher Förderung technischer Entwicklungen den Strukturwandel politisch gestalten zu können.

Versucht man, die Frage nach dem Wandel der Wirtschaftsordnung kurz zu beantworten, dann scheint mir folgende, natürlich durch subjektive Bewertung beeinflusste Antwort möglich: Die Soziale Marktwirtschaft hat sich erheblich gewandelt. Bezugszeitraum für die Bewertung dieses Wandels sollte jedoch nicht die Aufbauphase sein, in der die soziale Komponente notwendigerweise weniger entwickelt werden konnte. Geht man von der geistigen Konzeption dieser Ordnung aus, dann läßt sich feststellen, daß es überwiegend gelungen ist, eine leistungsfähige, beachtliche Freiheitsspielräume gewährende Ordnung zu realisieren, gleichzeitig aber ein im Grundsatz ordnungskonformes, sehr hohes Maß an sozialem Gehalt der institutionellen Regelungen (Betriebs- und Unternehmensverfassung), der Ordnung der Märkte und des Sozialleistungssystems zu erreichen. In bestimmten Bereichen wurde die Ordnung verwässert und mehr als nötig auf marktwirtschaftliche Lösungen verzichtet, z. B. in der Landwirtschaftspolitik, in der Rentenpolitik und in der Krankenversicherung, in Bereichen also, die längst reformbedürftig sind. Im sozialen Bereich scheint eine quantitative Grenze erreicht zu sein.

Bei der Beurteilung der derzeitigen Sozialleistungsquoten sollte berücksichtigt werden, daß diese Quote seit vielen Jahren zu einem erheblichen Teil

<sup>28)</sup> Vgl. Weigelt und Zacher (Anm. 25).

<sup>29)</sup> H. Möller, Zur Theorie und Politik der Wirtschaftsordnung, Tübingen 1983, S. 22.

<sup>30)</sup> P. Herder-Dorneich, Wirtschaftsordnungen, Berlin 1974, S. 75 f.

<sup>31)</sup> Tuchtfeldt (Anm. 27), S. 164 ff.

<sup>32)</sup> K. Biedenkopf, Ordnungspolitische Probleme der neuen Wirtschaftspolitik, in: Jahrbücher für Sozialwissenschaft, 1968, S. 308 ff.

<sup>33)</sup> Vgl. dazu Stützel (Anm. 25), S. 14 f.



durch die Ausgaben für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und ihre Folgekosten verursacht ist und daß nicht zuletzt die Sozialleistungen ein wesentlicher Grund dafür sein dürften, daß die seit Jahren anhaltende Millionenarbeitslosigkeit den sozialen Frieden nicht merklich beeinträchtigt hat.

Die häufig zu hörende Forderung nach einer „Wende der Sozialpolitik“ und einer „Erneuerung der Marktwirtschaft“ ist als Aufforderung zu einer systematischen Überprüfung der Wirtschafts- und Sozialordnung in bezug auf die Ordnungskonformität der eingesetzten Instrumente und zur Suche nach Möglichkeiten der Erhöhung der wirtschaftlichen Effizienz ohne Preisgabe bestimmter sozialer Schutznormen nicht nur berechtigt, sondern auch rational. Die Vertreter dieser Forderung überschätzten jedoch meines Erachtens das Gewicht, das der Tarifautonomie, dem Kündigungsschutz, anderen Schutznormen und den Sozialleistungen bzw. Sozialabgaben als Ursachen der Arbeitslosigkeit zukommt — abgesehen davon, daß ein Abbau von Sozialleistungen bei Unterbeschäftigung rezessive Tendenzen verstärken könnte<sup>34</sup>). Effizient kann eine Wende der Sozialpolitik im Sinne nicht eines Abbaues, sondern eines Umbaus der Sozialpolitik sein, der darauf hinausläuft, „daß das sozial Erstrebte unter geringerer Vergeudung volkswirtschaftlicher Ressourcen auch tatsächlich erreicht und gehalten werden kann“<sup>35</sup>). Ein solcher Umbau scheint allein schon deswegen notwendig zu sein, um gravierende soziale Probleme lösen zu können.

## 2. Ungelöste Probleme und Aufgaben

Im sozialpolitischen Bereich müssen nicht nur bestimmte Mängel des Sozialleistungssystems beseitigt werden, z. B. die Steuerungsdefizite in der gesetzlichen Krankenversicherung und Mißbrauchstatbestände bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall sowie im Falle der Arbeitslosigkeit, vielmehr ist wegen der bevorstehenden Bevölkerungsschrumpfung und insbesondere wegen der Änderung der Altersstruktur eine Reform der Rentenversicherung unausweichlich. Dabei geht es nicht nur um eine finanzielle Konsolidierung, sondern um die Anpassung der Rentenversicherung an veränderte wirtschaftliche und soziale Verhältnisse, z. B. an das veränderte Erwerbsverhalten der Frauen, an das Ziel der eigenständigen sozialen

Sicherung der Frau, an neue Arbeitszeitformen, an den Beitrag kinderversorgender und -erziehender Frauen für die Sicherung des Drei-Generationen-Vertrages<sup>36</sup>).

Ordnungspolitisch erscheint vor allem ein Ausbau und eine Weiterentwicklung der Familienpolitik einschließlich der Verbesserung der sozialen Sicherung kindererziehender, nicht erwerbstätiger Frauen geboten — nicht jedoch aus bevölkerungspolitischen Zielen, sondern um die für die Gesellschaft bedeutenden Leistungen kinderversorgender und erziehender Eltern anzuerkennen und die großen Unterschiede in der Lebenslage von Familien mit Kindern gegenüber Familien bzw. Alleinstehenden ohne Kinder auszugleichen<sup>37</sup>). Die Mittel für eine solche Politik müssen durch Umstrukturierungen in den öffentlichen und in den Sozialhaushalten sowie durch den Abbau strukturkonservierender Subventionen freigesetzt werden. Dieser Aufgabe unmittelbar benachbart ist die Aufgabe einer familienfreundlichen Ausgestaltung der Arbeitswelt, insbesondere der Arbeitszeiten, die es den Familien erleichtert, Erwerbstätigkeit und Familientätigkeit besser miteinander zu vereinbaren.

Das unter sozialen und wirtschaftlichen Aspekten zentrale Problem ist die Überwindung der Arbeitslosigkeit. Entgegen den in den sechziger Jahren genährten Erwartungen ist dieses gesellschaftliche Übel auch aus einer Sozialen Marktwirtschaft so wenig wie aus anderen entwickelten Wirtschaftsgesellschaften endgültig zu verbannen, wenn die Arbeitslosigkeit — wie im letzten Jahrzehnt — durch eine Vielzahl gleichzeitig wirksamer wirtschafts- und wirtschaftsexogener Faktoren verursacht ist, die sich einer kurz- und mittelfristigen Beeinflussung entziehen.

Es sollte aber, wenn das Attribut „sozial“ wirklich ernst genommen wird, darüber nachgedacht werden, ob nicht das Ausmaß der unvermeidbar erscheinenden Arbeitslosigkeit verringert werden kann: durch eine stärkere Ausrichtung des Bildungssystems am Beschäftigungssystem, durch die Herstellung größerer Flexibilität bei den Arbeitsmarktparteien in bezug auf Arbeitszeitflexibilisierungen und in bezug auf eine Abkoppelung der persönlichen Arbeitszeiten von den Betriebszeiten, durch eine Verbesserung des Berufsbildungssystems, durch Verbesserung der Effizienz der Arbeitsverwaltung und durch die Suche nach wirksa-

<sup>34</sup>) H. Lampert, Sozialpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft bei reduziertem Wirtschaftswachstum und Unterbeschäftigung. Anmerkungen zur „Wende“ in der Sozialpolitik, in: R. Blum/M. Steiner (Hrsg.), Aktuelle Probleme der Marktwirtschaft in gesamt- und einzelwirtschaftlicher Sicht, Berlin 1984, S. 51 ff.

<sup>35</sup>) Stützel (Anm. 25), S. 37.

<sup>36</sup>) H.-J. Krupp, Perspektiven einer Strukturreform der sozialen Alterssicherung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35/87, S. 3 ff.

<sup>37</sup>) H. Lampert, Ordnungs- und verteilungspolitische Aspekte der Familienpolitik, in: Walter-Raymond-Stiftung (Hrsg.), Familie und Arbeitswelt, Köln 1986, S. 173 ff.



meren organisatorischen Formen der Arbeitslosenversicherung, die der beschäftigungspolitischen Verantwortung der Sozialpartner besser gerecht werden als die geltenden Regelungen<sup>38)</sup>.

Ein seit Jahren aktuelles Problem, das die Soziale Marktwirtschaft in ihrem Wesenskern trifft, nämlich in ihrem Anspruch, eine auf Dezentralisierung beruhende, freiheitliche, machtfreie und soziale Ordnung zu sein, ist die Konzentration im Unternehmenssektor<sup>39)</sup>. Sie ist seit den fünfziger Jahren gewachsen. Auf ihre Bekämpfung hat die Wettbewerbspolitik bereits viel Aufmerksamkeit verwandt – nicht ohne Erfolg. Dennoch müssen weiterhin alle denkbaren Anstrengungen unternommen werden, um die Wettbewerbsordnung, ein Kernstück der Sozialen Marktwirtschaft, vor Verfälschungen durch die Bildung und den Mißbrauch von Marktmachtstellungen zu schützen. Besondere Aufmerksamkeit verdient dabei die Konzentration im Bankensektor, der wegen der Finanzierungsfunktion der Banken für die übrigen Sektoren der Wirtschaft, wegen der Beteiligungen der Banken an Nichtbankunternehmen, wegen der Ausübung von Depotstimmrechten, wegen ihrer Vertretung in Aufsichtsräten und wegen der dadurch hergestellten personellen Verflechtungen zwischen Großunternehmen besondere Bedeutung zukommt. Daher ist es nicht erstaunlich, daß unter anderem der Präsident des Bundeskartellamtes, Wolfgang Korte, Otto Schlecht sowie Kurt Biedenkopf für

eine ordnungspolitische Neuorientierung des Bankensektors plädieren.

Inwieweit diese und andere, hier nicht darstellbare Reformaufgaben gelöst werden können, hängt vom Gestaltungswillen und der Gestaltungsfähigkeit, vom Reformpotential unseres politischen Systems ab. Die Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit stimmen nicht optimistisch. Die Entwicklung in der gesetzlichen Krankenversicherung und in der Rentenversicherung und der seit vielen Jahren auch von den Politikern geforderte, aber nicht realisierte Subventionsabbau sind nur drei von vielen Beispielen, die vermuten lassen, daß mehr als marginale Änderungen erst dann gewagt werden, wenn die Lage bedrohlich und eine Reform unausweichlich geworden ist. Sollte diese Erfahrung auch für die Ordnungspolitik gelten, dann dürfte man erst mit ordnungspolitisch nennenswerten Reformen rechnen, wenn die Unordnung so weit fortgeschritten ist, daß aufgrund weit verbreiteter Unsicherheit Mehrheiten von einer Reform eher Vorteile als Nachteile erwarten<sup>40)</sup>. Es ist zu hoffen, daß dieser Pessimismus widerlegt wird; denn die in der Bundesrepublik verfolgten fünf gesellschaftspolitischen Grundziele, nämlich persönliche und politische Freiheit, wirtschaftlicher Wohlstand der einzelnen und der Gesellschaft, soziale Sicherheit und Gerechtigkeit, sozialer Friede und Demokratie sind gleichzeitig und in vergleichbarem Umfang durch eine andere Wirtschafts- und Sozialordnung nicht erreichbar.

<sup>38)</sup> H. Lampert, Arbeitsmarktpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, in: O. Issing (Hrsg.), Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, Berlin 1981, S. 753 ff.

<sup>39)</sup> W. Fassing, Konzentration und Soziale Marktwirtschaft, in: O. Issing (Hrsg.), Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, Berlin 1981, S. 157 ff.

<sup>40)</sup> G. Kirsch, Ordnungspolitik als Gegenstand der politischen Auseinandersetzung, in: O. Issing (Hrsg.), Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, Berlin 1981, S. 255 ff.



# Ethik und Soziale Marktwirtschaft

## I. Einleitung

„Ethik“ und „Soziale Marktwirtschaft“ — das sind zwei Begriffe, die anscheinend wenig miteinander zu tun haben. Gibt es doch nach dem Urteil vieler Bürger kaum einen Bereich des gesellschaftlichen Lebens, der weniger von ethischen Gesichtspunkten beeinflusst zu sein scheint als die Wirtschaft. Die wissenschaftlichen Disziplinen „Ethik“ — als Lehre von den Normen des menschlichen Verhaltens — und „Ökonomik“ — als Lehre vom bestmöglichen Umgang mit knappen Ressourcen — pflegen keinen regen Gedankenaustausch<sup>1)</sup>, ja sie scheinen fast beziehungslos nebeneinander zu stehen.

Von weiten Teilen der bundesdeutschen Gesellschaft wird zwar die Soziale Marktwirtschaft bejaht — wenn auch vielleicht nur des materiellen Erfolges wegen —, doch es mehren sich die Stimmen, die unsere Wirtschaftsordnung vom ethischen Standpunkt aus in Frage stellen<sup>2)</sup>. Kritisiert werden die „Ergebnisse“ der Sozialen Marktwirtschaft (zum Beispiel die neue Armut, die hohe Arbeitslosigkeit

oder die bedrohliche Umweltverschmutzung) sowie ihre „Funktionsweise“ (Konkurrenz, also Sanktionierung des Egoismus). Verbesserungen sollen sich durch eine stärkere Betonung der Solidarität ergeben, wobei weite Kreise dies als Aufgabe staatlicher Ausgleichspolitik ansehen und eine große Strömung innerhalb der Kirchen dies aus Gründen der christlichen Nächstenliebe unterstützt.

Hier ist zu untersuchen, inwieweit sich tatsächlich Berührungspunkte von Wirtschaft und Ethos in unserer Gesellschaft ergeben. Kann die Soziale Marktwirtschaft ethischer Kritik standhalten? Ist marktliches Verhalten (d. h. das Prinzip der Konkurrenz) ethisch akzeptabel? Inwiefern ist unsere Wirtschaftsordnung auf moralische Grundlagen angewiesen? Im folgenden sollen zunächst die Begriffe „Ethik“ und „Ökonomik“ erläutert werden, um auf dieser Grundlage das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft einer gründlichen Prüfung zu unterziehen.

## II. Ethik

Das Wort „Ethik“<sup>3)</sup> stammt aus dem Griechischen und bedeutet soviel wie „Sittenlehre“. Zu unterscheiden sind zunächst die normative und die deskriptive Ethik. Erstere versucht, die sittlichen Forderungen an den Menschen darzustellen und zu

begründen; die Aufgabe der letzteren ist es, die tatsächlichen normativ-ethischen Auffassungen einer Person oder einer Gesellschaft zu untersuchen. Normenethische Ansätze gehen dabei von der Freiheit und sittlichen Verantwortlichkeit des Menschen in den betreffenden Entscheidungs- und Handlungssituationen aus. Obgleich meist auf die Begriffe „Gut“ und „Böse“ Bezug genommen wird, können die dabei aufgestellten Wertmaßstäbe sehr stark variieren, insbesondere in ihrer hierarchischen Ordnung<sup>4)</sup>.

Woran liegt es, daß sich keine allgemein akzeptierte Rangordnung von Werten finden läßt? Übereinstimmung läßt sich darin erzielen, daß eine Ethik „menschengerecht“<sup>5)</sup> sein soll. Hier

<sup>1)</sup> So auch P. Koslowski, Über Notwendigkeit und Möglichkeit einer Wirtschaftsethik, in: Scheidewege, 15 (1985/86), S. 296—305.

<sup>2)</sup> Die bayerische „Ökumenische Versammlung für Frieden, Gerechtigkeit und Bewahrung der Schöpfung“ bezeichnete kürzlich das derzeitige Weltwirtschaftssystem als Sünde, in: idea-Spektrum 11/88 vom 16. März 1988, S. 8; U. Duchrow, Bekennende Kirche werden — 1934 und 1984 (Barmen III); in: J. Moltmann (Hrsg.), Bekennende Kirche wagen: Barmen 1934—1984, München 1984, S. 126—190, verurteilt das gegenwärtige Weltwirtschaftssystem als eine Institution des Massenmordes. Kritische Töne gegenüber der marktlichen Ordnung kommen auch aus dem katholischen Bereich. Hier wäre auf die Enzyklika „Sollicitudo Rei Socialis“ hinzuweisen, hrsg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn 1987, oder auf den Hirtenbrief der katholischen Bischöfe der USA, Wirtschaftliche Gerechtigkeit für alle, hrsg. von Publik-Forum, Frankfurt 1987.

<sup>3)</sup> Im allgemeinen wird zwischen der wissenschaftlichen Reflexion über das praktische Handeln (Theorie) und dem praktischen Lebensvollzug (Praxis) unterschieden. Im ersten Fall spricht man von Ethik, im zweiten von praktischer Philosophie bzw. Moral (Ethos). Vgl. auch die grundlegenden Bemerkungen im Einleitungskapitel von H. Hesse (Hrsg.), Wirtschaftswissenschaft und Ethik, Berlin 1988.

<sup>4)</sup> E. Morscher/R. Stranzinger, Einführende Betrachtungen zur Ethik; in: dies. (Hrsg.), Ethik. Grundlagen, Probleme und Anwendungen. Akten des fünften internationalen Wittgenstein-Symposiums, 25.—31. August 1980, Kirchberg am Wechsel (Österreich), Wien 1981, S. 15—22; Th. Surányi-Unger, Wirtschaftsethik; in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 12, Stuttgart et al. 1965, S. 83—103.

<sup>5)</sup> Vgl. A. Rich, Sozialethische Kriterien und Maximen humaner Gesellschaftsgestaltung, in: Th. Strohm (Hrsg.), Christliche Wirtschaftsethik vor neuen Aufgaben, Festgabe für Arthur Rich, Zürich 1980, S. 17—37, hier S. 21.



aber liegt eine Schwierigkeit: Was menschengemäß ist, hängt ab vom jeweiligen Menschenbild des Ethikers.

Welches Menschenbild kann zugrunde gelegt werden? Die gesellschaftliche Erfahrung (auch in der Wirtschaft) legt den Gedanken nahe, daß der Mensch eher egoistisch als altruistisch, eher „böse“ als „gut“ ist. Diese Tatsache entspricht dem Menschenbild der Bibel und der christlichen Ethik<sup>6)</sup>. Da die wirtschaftsethische Kritik sehr stark von christlichen Gruppen ausgeht, wird hier das Schwergewicht auf der theologischen Ethik liegen. Entsprechend dieser Ethik fehlt dem Menschen durch die Trennung von Gott (im Sündenfall) die Fähigkeit, ein „gutes Leben“ zu führen, er ist Egoist. Aber er kann — in gewissen Grenzen — zwischen „Gut“ und „Böse“ unterscheiden.

Zum ethischen Zielkatalog gehört das Wohl des Menschen. Aber hier finden wir eine Leerformel, die von verschiedenen Ethikern unterschiedlich gefüllt wird — oft wiederum mit Begriffen, die definiert werden müssen. Was zum Beispiel ist „Glück“ (Bentham)? Gewisse Kriterien für die Zielerreichung lassen sich jedoch immer wieder finden, so beispielsweise Würde, Gerechtigkeit und Freiheit des Menschen<sup>7)</sup>. Wohlgemerkt: Freiheit auch des egoistischen Menschen, die aber an der Freiheit des anderen ihre Grenze findet.

Speziell für die Wirtschaft finden sich Kriterien wie eine Mindestversorgung des einzelnen mit materiellen Gütern, Sparsamkeit oder die Befriedigung der Wünsche der Konsumenten<sup>8)</sup>. Der Kriterienkatalog,

der hier aufgezeigt wird, kann nur einige allgemein anerkannte Maßstäbe zur Beurteilung menschlichen Handelns aufzeigen.

Bei allen ethischen Überlegungen steht der Mensch — meist als Subjekt — im Vordergrund<sup>9)</sup>. Aus den verschiedenen Aspekten des menschlichen Lebens ergeben sich unterschiedliche Fragestellungen; daher haben sich verschiedene ethische Unterdisziplinen gebildet.

So unterscheidet man beispielsweise zwischen Individualethik und Sozialethik. In der Individualethik sind die Bedürfnisse des einzelnen oberster Maßstab zur Bewertung des Handelns<sup>10)</sup>. Bei der Sozialethik geht es um eine moralische Beurteilung menschlichen Handelns in bezug auf den institutionell vorgegebenen Rahmen; hierbei spielen insbesondere die Folgen des Handelns eine bestimmende Rolle<sup>11)</sup>. Die Wirtschaftsethik kann dabei als ein Teilbereich der Sozialethik angesehen werden.

Eine weitere Unterscheidung ergibt sich zwischen kasuistischer Ethik, Situationsethik, Gesinnungsethik und Verantwortungsethik. Bei der kasuistischen Ethik geht es um den Einzelfall, bei der Situationsethik um die tatsächliche Situation, in der ein Handelnder stehen kann. In der Gesinnungsethik geht es um die innere Motivation des Handelnden; die subjektive Einschätzung steht im Vordergrund. Seit Max Weber bezeichnet man die Übernahme der Verantwortung für die Folgen einer Handlung als Verantwortungsethik.

### III. Determinanten des „Ethos“ einer Gesellschaft

Wenn man die Werte einer Gesellschaft untersucht, wird man feststellen, daß sie oft aus Geschichte und Tradition, insbesondere der religiösen Tradition, hervorgegangen sind. Das Christentum hat im europäischen Kulturkreis bei der Bestimmung von „Gut“ und „Böse“ lange eine maßgebliche Rolle gespielt. Der christliche Glaube setzte dem einzel-

nen ethische Maßstäbe und prägte dadurch das Ethos der Gesellschaft, das in hohem Maße vom moralischen Verhalten der einzelnen Gesellschaftsmitglieder abhängt. Dabei fällt insbesondere Führungskräften eine wichtige Rolle zu. Als Beispiel

<sup>6)</sup> Nach A. Rich, Sachzwänge und strukturell Böses in der Wirtschaft. Analysen und Konsequenzen aus der Sicht der christlichen Sozialethik, in: Zeitschrift für Evangelische Ethik, 26 (1982), S. 62–83, bewirkt das „personal Böse“ auch das „strukturell Böse“.

<sup>7)</sup> Vgl. A. Müller-Armack, Der Moralist und der Ökonom. Zur Frage der Humanisierung der Wirtschaft, in: Ordo, 21 (1970), S. 19–41, hier S. 29.

<sup>8)</sup> Vgl. P. Wolff, Impact of Economic Trends on the Ethical Perspective, in: E. Morscher/R. Stranzinger (Anm. 4), S. 331–336; G. Merk, Zur Wirtschaftsethik; in: A. Klose/H. Schambeck/R. Weiler (Hrsg.), Das Neue Naturrecht. Gedächtnisschrift für Johannes Messner, Berlin 1985, S. 217–235.

<sup>9)</sup> Vgl. A. Rich, Wirtschaftsethik, Gütersloh 1984; E. Wolf, Sozialethik, Göttingen 1975; T. Rendtorff, Ethik. Grundelemente, Methodologie und Konkrektionen einer ethischen Theologie, Bd. 1, Stuttgart et al. 1980; W. Weddigen, Wirtschaftsethik, Berlin 1951; E. Brunner, Das Gebot und die Ordnungen, Zürich 1978; A. Müller-Armack, Religion und Wirtschaft, Bern et al. 1981; H. Thielicke, Theologische Ethik, Tübingen, 3 Bde. (verschiedene Jahrgänge), insb. Band II 1. Mensch und Welt; P. Koslowski, Ethik des Kapitalismus, Tübingen 1982; H. Hesse, Wirtschaft und Moral, Göttingen 1987.

<sup>10)</sup> Insbesondere in der katholischen Moraltheologie (aber auch bei protestantischen Bearbeitern) wird die Beziehung zum Selbst als Individualethik bezeichnet. Auf die weiteren Unterschiede soll hier nicht eingegangen werden. Verwiesen sei hier auf A. Rich (Anm. 9).

<sup>11)</sup> Auf eine Diskussion der Beziehungen zwischen den verschiedenen Problemkreisen der Ethik wird hier verzichtet.



seien die Funktionäre der einzelnen Verbände genannt, die sich für ihre Verbandsmitglieder einsetzen und Druck auf die Politiker ausüben müssen. Allerdings spielt das beobachtete Ethos, das die Medien vermitteln und wodurch sie den einzelnen Bürger beeinflussen, ebenfalls eine Rolle. Die ethischen Vorstellungen in einer Gesellschaft hängen also von denen der Individuen in weitem Sinne ab. Wie kann aber eine Änderung der moralischen Einstellung erreicht werden?

Unter dem Einfluß der biblischen Botschaft ändern sich Menschen. Durch die Erfahrung der Barmherzigkeit Gottes werden Menschen vom Kern aus anders; sie handeln anders und können auch ihre Umwelt neu prägen. So haben Christen oft eine große soziale Verantwortung übernommen<sup>12)</sup>. Leider beobachten wir in Deutschland zum einen ein weit verbreitetes Nominalchristentum, zum anderen Kirchen, die mehr und mehr ihre eigentliche Aufgabe der Predigt und Seelsorge verlassen und sich dem politischen Geschäft zuwenden, wobei sie oft das Ethos der Politik übernehmen und dabei ihre „Salzfunktion“ in dieser Welt verlieren<sup>13)</sup>.

Eine solche Veränderung durch das Handeln Gottes in Christus scheint die Ideallösung zu sein — allerdings hat sie auch die Qualitäten eines Ideals: vor allem die menschliche Unerreichbarkeit. Zum einen ist in einem pluralistischen Staat nicht zu erwarten, daß jedes Mitglied der Gesellschaft Christ wird, zum anderen ist die Gefahr des Ausnutzens durch ein „free-rider“-Verhalten<sup>14)</sup> von Menschen, die die Annehmlichkeiten einer solchen Gesellschaft genießen wollen, ohne sich selber an die Spielregeln zu halten, sehr groß. In zahlenmäßig kleinen Gesellschaften mögen die sozialen Kontakte untereinander stark sein, das Verhalten des einzelnen mag von anderen bewertet, überwacht und beeinflußt werden, so daß ein „free-rider“-Verhalten weniger zu erwarten ist. In einer großen Organisation, zum Beispiel einem Staat, sind diese Voraussetzungen allerdings nicht gegeben.

Die Erzwingung eines (gesinnungsethisch verstandenen) „guten“ Verhaltens ist ebenfalls zum Scheitern verurteilt. Die Kosten der Kontrolle und Be-

strafung sind einfach zu hoch, wenn die Aufstellung von derartig detaillierten Regeln Erfolg haben soll. Zudem ist es gar nicht möglich, jeden Einzelfall zu erfassen. Zwei Möglichkeiten der Beeinflussung des Ethos scheinen eher Erfolg zu versprechen. Da ist zunächst die Propaganda, die mit Hilfe der Medien Menschen manipulieren kann. Meist ergibt sich jedoch nur eine oberflächliche Wirkung.

Es bleiben die Erziehung und Aufklärung, durch die versucht werden kann, zumindest der aufwachsenden Generation gewisse Werte zu vermitteln. Dafür sind vor allem Schulen, Kirchen und Verbände zuständig<sup>15)</sup>. Aber auch dieser Weg ist nicht erfolversprechend<sup>16)</sup>. In der UdSSR wird seit mehr als 70 Jahren versucht, einen altruistischen Menschen zu schaffen — bisher ohne Erfolg. Alle Bemühungen in dieser Richtung können wohl als gescheitert angesehen werden<sup>17)</sup> — was nach dem dargestellten Menschenbild nicht überraschen sollte.

Eine dritte Möglichkeit ist die wohl einzig praktikable, nämlich dieses Menschenbild bei der Ordnungskonzeption explizit zu berücksichtigen: Die Anreize, nach denen sich ein (gemäß der Annahme egoistischer) Mensch ausrichtet, müssen so gesetzt werden, daß das gesellschaftliche Ziel angestrebt wird. Oft sind nämlich nicht die Handelnden besonders unmoralisch, sondern sie werden durch die Rahmenbedingungen zu einem solchen „ungesellschaftlichen Verhalten“ angehalten<sup>18)</sup>. Es ist nicht zu erwarten, daß sich der Mensch in seinem Handeln immer gegen seine Interessen richtet — dies mag er ab und an tun, jedoch wohl kaum zur Maxime seines Handelns machen.

<sup>15)</sup> Vgl. dazu ebda., insbes. Kap. 6, S. 216 ff.

<sup>16)</sup> Eine erfolgreiche Beeinflussung geht meist nur über Zwangsmaßnahmen. In Gesinnungsdiktaturen können menschliche Schwächen ausgenutzt werden. Das ist leichter, als den Menschen zum Altruisten zu machen. Werbungen, die die Schwächen der Menschen im Unterbewußtsein beeinflussen, sind deshalb sehr gefährlich. Calvin hat es in Genf ebenfalls nicht erreicht, über Kontrolle und Macht die Menschen „religiöser“ zu machen. Der Mensch muß also vom Innern her, in seinem Bewußtsein, verändert werden; dies geschieht durch die „Bekehrung“, das „Buße-Tun“ (Luther), wofür das Neue Testament das Wort „metanoia“ geprägt hat.

<sup>17)</sup> Vgl. W. Lachmann, *Leben wir auf Kosten der Dritten Welt?*, Wuppertal 1987. Auch in der entwicklungspolitischen Literatur wird dieses Problem aufgegriffen.

<sup>18)</sup> Die hohe Steuerlast kann als Zwangsarbeit empfunden werden, so daß es zum Verhalten der „Schwarzarbeit“ kommt. Die Lösung kann nicht darin liegen, die Schwarzarbeiter zu kriminalisieren. Dies ist nur ein Kurieren an den Symptomen; wesentlich wäre eine Analyse der Ursachen eines solchen Verhaltens. Schuld trifft auch die Verursacher, die die Staatsausgaben immer höher treiben, immer neue Aufgabenbereiche für den Staat entdecken. Diese scheinbar guten Taten müssen von den Empfängern, den Steuerzahlern, finanziert werden. So stöhnen immer mehr Menschen unter dem Druck der hohen Steuerbelastungen. Diese Wohltaten wollen viele nicht mehr. Eine solche Art von Wirtschafts- und Steuerpolitik kommt einer Enteignung der eigenen Arbeitsleistung gleich; die hohe Steuerbelastung ist die „grimmige Folge des Wohlfahrtsstaates“.

<sup>12)</sup> Einige Beispiele seien angefügt: Waisenhäuser: Werner in Reutlingen, Müller in England; wirtschaftliche Maßnahmen: Oberlin im Elsaß, Raiffeisen mit den Genossenschaftsbanken; Erziehung: Franke in Halle; Sklavenbefreiung: Wilberforce; Überwindung der sozialen Frage in England: Wesley und die Methodisten — siehe dazu E. P. Thompson, *The Making of the English Working Class*, Harmondsworth 1981 (Dt.: *Die Entstehung der englischen Arbeiterklasse*, 2 Bde. Frankfurt 1987).

<sup>13)</sup> Mt. 5, 13: „Ihr seid das Salz der Erde!“ ruft Jesus Christus seinen Jüngern zu. In den Kirchen und in der Theologie gibt es ein Ringen um den politischen Auftrag der Kirche. Aber klare Verkündigung, obwohl „individualethisch“ ausgerichtet, hat eine erhebliche politische Brisanz!

<sup>14)</sup> Zum „free-rider“- oder Trittbrettfahrerverhalten vgl. die Ausführungen in W. Lachmann, *Ausweg aus der Krise. Fragen eines Christen an Marktwirtschaft und Sozialstaat*, Wuppertal 1984; ebenso ders., *Wirtschaft und Ethik. Maßstäbe wirtschaftlichen Handelns*, Neuhausen bei Stuttgart 1987.



Zusammenfassend ist festzuhalten, daß es möglich ist, durch eine hohe moralische Haltung der Individuen, durch eine in der Gesellschaft weit verbreitete Ethik, bestimmte gesellschaftliche Ziele zu erreichen. Besser und auf Dauer erfolgversprechen-

der sind aber die richtigen Anreize, die den einzelnen zu moralischem Handeln (im Sinne der Gesellschaft) führen. Dabei ist zusätzlich zu beachten, daß „falsche“ Anreize die Moral einer Gesellschaft gefährden können.

#### IV. Ökonomik

Die Ökonomik<sup>19)</sup> befaßt sich nur mit einem Teil des menschlichen Lebens, nämlich mit der bestmöglichen Nutzung knapper Ressourcen. Sie umfaßt die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Lehre vom Umgang mit knappen Mitteln. Dabei ist die Ökonomie Dienerin des Menschen, nicht Selbstzweck. Eine moralische Bewertung der produzierten Güter und des Produktionsprozesses wird von ihr nicht vorgenommen.

Es gibt nur Kriterien, an denen die ökonomische Zielerreichung („bestmögliche Nutzung knapper Ressourcen“) gemessen werden kann. Wenn wir zunächst das Individuum betrachten, steht uns das Kriterium „Nutzenmaximierung“ gegenüber<sup>20)</sup>. Kann das jeweilige Wirtschaftssubjekt durch andere Verwendung der ihm zur Verfügung stehenden knappen Mittel einen größeren Nutzen erzielen, ist das Optimum noch nicht erreicht. Bezogen auf die Gesamtgesellschaft läßt sich daraus als Kriterium das sogenannte Pareto-Optimum ableiten: Solange noch jemand besser gestellt werden kann, ohne daß ein anderer dadurch schlechter gestellt ist, ist das gesellschaftliche Optimum nicht erreicht<sup>21)</sup>.

Die „bestmögliche Nutzung knapper Ressourcen“ bezieht sich vor allem auch auf den Produktionsprozeß. Die vorhandenen Produktionsfaktoren (Arbeit, Energie, Kapital, Know-How, Rohstoffe etc.) sollen so eingesetzt werden, daß der gesamtgesellschaftliche Nutzen maximiert wird. Das impliziert, daß möglichst kostengünstig und verschwendungsfrei produziert wird — ein durchaus ethisches Kriterium in einer Mangelgesellschaft. Die Ökonomik befaßt sich mit gesellschaftlichen Regelungen, die zu einem entsprechenden Verhalten führen — mit Wirtschaftsordnungen<sup>22)</sup>.

<sup>19)</sup> Hier, wie oben bei der Ethik, wird zwischen Theorie und Praxis unterschieden. Ökonomik ist die Lehre, Ökonomie bezeichnet die Praxis.

<sup>20)</sup> Die Nutzenmaximierung kann als das allgemeine Prinzip angesehen werden. Für die Unternehmen kann sich daraus das Prinzip der Gewinnmaximierung ergeben.

<sup>21)</sup> Eine gute Darstellung des Pareto-Optimums findet man t. E. Sohlen, Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, T.L.S., en 1976.

<sup>22)</sup> Es wird zwischen Wirtschaftsordnungen und -systemen unterschieden. Bei der theoretischen Konstruktion handelt es sich um Wirtschaftssysteme, die Realtypen werden oft „Wirtschaftsordnungen“ genannt. Siehe auch W. Lachmann f; 14), wo mögliche Realtypen aufgezeigt werden.

Hier gilt es zunächst, zwei „extreme“ Wirtschaftssysteme zu unterscheiden. Zum einen gibt es die Zentralverwaltungswirtschaft, bei der die Verteilung und Verwendung der Ressourcen von einer zentralen Stelle aus koordiniert wird. Sie läßt dem Individuum nur wenig Freiraum. Diesem idealtypischen Bild stehen die osteuropäischen (sozialistischen) Staaten nahe. Diese Gesellschaften sind durch ökonomische Ineffizienz geprägt: Eine zentrale Stelle kann nicht genügend Information haben, um die gesellschaftlich optimale Lösung zu finden. Ferner fehlen ihr die Kontrollmöglichkeiten. Sie ist zu ihrem Funktionieren in hohem Maße auf den — wie oben gezeigt, nicht existenten — altruistischen Menschen angewiesen.

Zum anderen kennen wir die Freie Marktwirtschaft, bei der die Koordination über den Marktprozeß erfolgt. Durch variable Preise werden Angebot und Nachfrage in Übereinstimmung gebracht — sei es bei Gütern und Dienstleistungen, Arbeit, Kapital oder Kredit. Die Praxis belegt die hohe Effizienz einer solchen marktlichen Ordnung. Neben dem Effizienzgedanken sollte aber auch der Verteilungsaspekt eine Rolle spielen. Eine wirtschaftliche Entwicklung wird wohl kaum von langer Dauer sein, wenn ein großer Teil der Gesellschaft von der Ernte der Früchte des wirtschaftlichen Handelns ausgeschlossen ist.

Hier bietet sich die Soziale Marktwirtschaft als praktischer Kompromiß zwischen dem Gedanken der Effizienz, der bestmöglichen Nutzung knapper Ressourcen, und der Verteilungsgerechtigkeit an<sup>23)</sup>. Zu ihren Stilelementen gehören die Bejahung des Wettbewerbs und des Privateigentums (auch an Produktionsmitteln) sowie die Betonung der Geldwertstabilität und des sozialen Ausgleichs. Durch eine Wettbewerbspolitik sollen Machtkonzentrationen vermieden und dadurch die Freiheit

<sup>23)</sup> Ludwig-Erhard-Stiftung, Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft, Stuttgart-New York 1981; dies., Soziale Marktwirtschaft im vierten Jahrzehnt ihrer Bewährung, Stuttgart-New York 1982; O. Schlecht, Ethische Betrachtungen zur Sozialen Marktwirtschaft, Tübingen 1983; R. Blum, Soziale Marktwirtschaft, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 5, Stuttgart et al. 1980, S. 153—166; H.-J. Wagener, Zur Analyse von Wirtschaftssystemen, Eine Einführung, Berlin et al. 1979.



des einzelnen bestmöglich gewahrt werden. Das Individuum muß selbst verantwortlich über seine Konsumpläne entscheiden, der Unternehmer muß das Risiko seiner wirtschaftlichen Entscheidungen tragen. Je stärker auf Konsumentenwünsche eingegangen wird, desto besser sind die Gewinnchancen (wobei der Unternehmer versuchen wird, die Kaufentscheidungen zu beeinflussen).

Geschichtlich gesehen, handelt es sich beim Konzept der Sozialen Marktwirtschaft um ein dem Christentum nahestehendes Konzept, das als Kompromiß der Freien Marktwirtschaft und der Wirtschaftsdiktatur gedacht war<sup>24</sup>). Die Begründer dieses Konzeptes kannten noch die negativen Folgen der zentralen Planung während des Nationalsozialismus. Angestrebt wurde eine „soziale Irenik“, die das Spannungsgelände zwischen Effizienz und Verteilung mildern sollte. Dabei folgt die Soziale Marktwirtschaft keinem starren Satz dogmatischer Regeln. Sie muß im-

mer wieder neu an die Fragestellungen der Zeit angepaßt werden; lediglich die oben genannten Grundgedanken bleiben erhalten.

Wie oben erläutert, nimmt die Ökonomik keinerlei ethische Wertung der Wirtschaftsordnungen vor. Vom Effizienzgedanken her sind die marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnungen zu bejahen, während der — eher ethische — Grundsatz der Verteilungsgerechtigkeit die Freie Marktwirtschaft ausschließt. Damit ergeben sich zwei wesentliche Fragen: Einerseits ist zu klären, ob die Soziale Marktwirtschaft ethischen Ansprüchen gerecht wird. Zum anderen ist zu untersuchen, ob durch diese Wirtschaftsordnung tatsächlich das gesellschaftliche Optimum erreicht wird, oder ob ihre Leistungsfähigkeit Grenzen hat — kurz: Inwieweit ist die Soziale Marktwirtschaft auf eine Ethik angewiesen?

## V. Überprüfung des Konzeptes der Sozialen Marktwirtschaft

Ist das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft ethisch vertretbar? Das Ziel des „sozialen Ausgleichs“ ist ethisch — unter gewissen Einschränkungen — voll zu bejahen<sup>25</sup>). Schwieriger gestaltet sich dagegen die ethische Bewertung der Währungsstabilität und des Privateigentums. Es wird oft argumentiert, daß allein dieses Wort schon die Unmoral anzeige — es leitet sich schließlich von „privare“ (lat. = „berauben“) ab.

Im „Manifest der Kommunistischen Partei“<sup>26</sup>) finden wir die Behauptung, daß das Privateigentum eine Eigentumsform sei, die erst gegen Ende des Mittelalters entstanden sei und — durch die Möglichkeit der Überproduktion in einem industriellen Zeitalter — abgeschafft werden könne und müsse. Dagegen läßt sich argumentieren, daß es Privateigentum schon immer gegeben hat<sup>27</sup>) und wohl auch immer geben wird. Selbst bei der Möglichkeit der Überproduktion (über deren Vorhandensein sich streiten ließe) lassen die — durchaus ethischen — Gedanken der Freiheit und der Unabhängigkeit die völlige Abschaffung privaten Besitzes unmöglich erscheinen.

Es bleibt aber die Frage, ob das Privateigentum an Produktionsmitteln moralisch vertretbar ist. Hier hilft u. a. der Effizienzgedanke weiter: Durch den Egoismus des Eigentümers, der ja sein Kapital möglichst vermehren will, wird die Ressourcenverschwendung minimiert. Dadurch kommt, gesamtgesellschaftlich gesehen, ein höheres Produktionsergebnis zustande, als es bei verstaatlichten Produktionsmitteln möglich wäre. In sozialistischen Wirtschaftsordnungen wird nicht umsonst über die Einführung marktlicher Anreize diskutiert.

Im Konzept der Sozialen Marktwirtschaft werden die Sozialbindung des Privateigentums und ein sozialer Ausgleich betont, wodurch die Negativeffekte der „Beraubung“ weitestgehend ausgeschlossen werden können. Das Ergebnis der Wirtschaftstätigkeit ist bei Privateigentum für die Gesellschaft dadurch auch ethisch vertretbar.

Aus dem oben Gesagten ergibt sich aber die Frage, ob die Soziale Marktwirtschaft nicht den Egoismus sanktioniere. Der Zweck soll doch nicht die Mittel heiligen. Sollte nicht viel eher die Nächstenliebe das wirtschaftliche Handeln bestimmen? Aus Punkt III ergibt sich, daß die Anreize zu wirtschaftlichen Handeln kaum nach dem Prinzip der Nächstenliebe gestaltet werden können, wenn es sich um eine größere Gemeinschaft handelt.

Adam Smith schrieb schon vor mehr als 200 Jahren, daß es nicht die Liebe des Bäckers sei, uns Brot zu backen, sondern daß es in seinem Eigeninteresse läge. Durch den Verkauf des Brotes erweitert er seine ökonomischen Möglichkeiten, kann für das Entgelt Arbeitsleistungen anderer einfordern, sich etwas herstellen lassen, was er selbst nicht so günstig herstellen kann. Ökonomische Anreize sind für

<sup>24</sup>) Den Zusammenhang zwischen dem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft und der katholischen Soziallehre findet man gut erklärt in: W. Schmitz, Soziale Marktwirtschaft der katholischen Soziallehre am nächsten, in: Europäische Rundschau, (1980) 1, S. 29—45.

<sup>25</sup>) Schwierigkeiten ergeben sich unter anderem bei der Konzeptionalisierung des „Sozialen Ausgleichs“. Heißt dies Gleichheit, und wenn: Gleichheit bei gleicher Leistung oder bei gleichen Bedürfnissen?

<sup>26</sup>) K. Marx/F. Engels, Manifest der Kommunistischen Partei, Stuttgart 1979, S. 15—17.

<sup>27</sup>) H. Willgerodt, Eigentumsordnung (einschließlich Bodenordnung), in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 2, Stuttgart et al. 1980, S. 175—189.



größere Gemeinschaften notwendig und erfolgversprechend.

Das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft ist eigentlich mit dem Prinzip der Nächstenliebe vereinbar. Eine recht verstandene, echte Liebe muß realistisch sein; sie muß das Gegenüber so sehen, wie es ist; sie muß aus der Sicht des Gegenüber das Beste für den anderen als anderen wollen. Liebe darf es nicht nur „gut meinen“, sie muß auch „gut handeln“. Dazu gehört, daß dem anderen nicht seine freie Entfaltung beschnitten wird<sup>28)</sup>. Um der wirtschaftlichen Not und Armut zu begegnen, müssen Menschen frei sein. Kreativität und Produktivität müssen gefördert werden. Dabei darf die Natur des Menschen nicht vergessen werden. Den Menschen lieben heißt, ihn in seiner Sündhaftigkeit zu lieben und ihm dennoch einen Freiraum für seine Kreativität zu ermöglichen. Dabei wird ein großes Risiko eingegangen — wie bei jeder Liebe! Dieses Risiko nicht einzugehen, hieße, dem Menschen seine Talente zu vergraben.

Die Soziale Marktwirtschaft kommt in diesem Sinne der Nächstenliebe also sehr nahe. Nach freiem Ermessen kann der Mensch schaffen, produzieren, verteilen, konsumieren; er kann seine Daseinsfürsorge frei gestalten. In Notlagen hilft ihm die Gemeinschaft. Der Mensch wird in der Sozialen Marktwirtschaft als Individuum voll respektiert; seine Würde ist gewährleistet. Man nimmt den anderen, wie er ist, und vermeidet damit leidvolle Enttäuschungen.

Das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft ist also voll vereinbar mit dem christlichen (humanistischen und ethischen) Prinzip der Liebe zum Nächsten. Man mag einwenden, die Soziale Marktwirtschaft läßt Nächstenliebe zu und ist auch von diesem Prinzip her vertretbar. Aber stimmt es nicht doch, daß die — zugegebenermaßen in diesem Konzept notwendigen — ökonomischen Anreize den Egoismus sanktionieren? Was ist jedoch Egoismus? Dieses Wort hat durch den allgemeinen Sprachgebrauch einen sehr negativen Beiklang. Rüstow schreibt<sup>29)</sup>: „Es ist allgemein üblich zu sagen: In der Marktwirtschaft ist der Egoismus als Triebkraft zulässig, weil eben durch die Marktgesetze dafür gesorgt wird, daß er sich im Sinn des Allgemeinwohls auswirkt. Diese Formulierung des Marktmechanismus scheint mir bedenklich zu sein. Denn das, was in

Wirklichkeit als Triebkraft eingesetzt wird, ist gar nicht der Egoismus in dem negativen und tadelnden Sinne einer sündhaften Selbstsucht, den das Wort nun einmal hat.

In Wirklichkeit handelt es sich um etwas ganz anderes, nämlich um die Sorge des Menschen für sich selber und seine Angehörigen. Daß der Mensch zunächst einmal für sich selber zu sorgen hat, ist nicht Egoismus, das ist auch nicht unerlaubt; im Gegenteil, das ist eine selbstverständliche Pflicht. Bezeichnenderweise heißt es ja auch im Evangelium: „Liebe deinen Nächsten wie dich selbst — sicut te ipsum —“ . . . man soll nur den anderen Menschen, den Mitmenschen, den Nächsten nicht schlechter behandeln als sich selber . . . Die Triebkraft also, die die Marktwirtschaft in Wirklichkeit benutzt, ist die selbstverständliche vernunft- und pflichtgemäße Sorge jedes Menschen für sich und die Seinen.“

Die Soziale Marktwirtschaft entspricht auch dem politischen beziehungsweise sozialetischen Prinzip der Subsidiarität<sup>30)</sup>. Der Mensch hat die sittliche Pflicht, erst einmal für sich und die Seinen zu sorgen; erst, wenn er dazu nicht in der Lage ist, greift die nächsthöhere Sozialinstanz ein. Das aber ist ein Verhalten, das nur in einem „positiven Sinne“ als egoistisch bezeichnet werden kann.

Bezogen auf die Gesamtgesellschaft ist es durch die Soziale Marktwirtschaft möglich, den von Hobbes<sup>31)</sup> befürchteten „Kampf aller gegen alle“ in einen durch Regeln geordneten Wettkampf umzufunktionieren. In der Auseinandersetzung mit dem anderen stehen nicht mehr die Leidenschaften im Vordergrund, sondern die Interessen, wobei auf die Interessen des Marktpartners (aus Eigeninteresse!) geachtet werden muß<sup>32)</sup>. Das Eigeninteresse kann

<sup>28)</sup> Wir beobachten in der deutschen Wirtschaftspolitik ein ständiges Ansteigen staatlichen Einflusses. Immer mehr bestimmen Politiker, was für den Menschen gut ist. Der Staat will für alle Lebenslagen Verantwortung übernehmen — und wird ausgenutzt; damit wird die Gesellschaft ausgenutzt. Solches Verhalten kann als unethisch bezeichnet werden. Es wäre den Wirtschaftspolitikern zu raten, wieder zu den alten Rezepten der Nachkriegszeit zurückzukehren, als die Bürger noch einen größeren Freiraum hatten. Die versprochene Wende in der Wirtschaftspolitik ist im Grunde noch nicht eingetreten — wie allein schon die überaus hohe Staatsverschuldung zeigt.

<sup>29)</sup> A. Rüstow, Wirtschaftsethische Probleme der Sozialen Marktwirtschaft, in: P. Boorman (Hrsg.), Der Christ und die soziale Frage, Stuttgart 1955, S. 53—74, hier S. 57 f.

<sup>30)</sup> Das Subsidiaritätsprinzip wird in Ziffer 79 der Sozialenzyklika „Quadragesimo Anno“ wie folgt erläutert: „Wenn es nämlich auch zutrifft, was ja die Geschichte deutlich bestätigt, daß unter den veränderten Verhältnissen manche Aufgaben, die früher leicht von kleineren Gemeinwesen geleistet wurden, nur mehr von großen bewältigt werden können, so muß doch allzeit unverrückbar jener höchstgewichtige sozialphilosophische Grundsatz festgehalten werden, an dem nicht zu rütteln noch zu deuteln ist: Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen; zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung, jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ja ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen.“ Vgl. Katholische Arbeitnehmer Bewegung (Hrsg.), Texte zur katholischen Soziallehre, Köln 1985.

<sup>31)</sup> Th. Hobbes, Leviathan, 1651, Harmondsworth 1983; vgl. dazu die Erläuterungen in: W. Lachmann (Anm. 14).

<sup>32)</sup> Vgl. die Ausführungen in: G. Kirsch, Ordnungspolitik zwischen Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 119 (1983), S. 357—380.



in einer Sozialen Marktwirtschaft in geordnete Bahnen gelenkt werden.

Es bleibt der Gewinn als ökonomischer Anreiz zu hinterfragen. Schon Aristoteles hat den Markt des Gewinnmotivs wegen kritisiert. Es gehe den Unternehmern nicht um die Sättigung der menschlichen Bedürfnisse, sondern um die Akkumulation von Reichtum, die unbegrenzt fortgesetzt werden könne, da es dort keinen Sättigungspunkt gebe. Dem wäre entgegenzuhalten, daß Gewinne genauso ehrlich erworben werden können wie der Lohn. Wer die Bedürfnisse der Mitmenschen besser befriedigt, hat — so Acton<sup>33)</sup> — auch einen Anspruch auf einen höheren Lohn. Auch hier ist das gesamtgesellschaftliche Ergebnis besser als ohne ökonomische Anreize.

Als letztes Stilelement der Sozialen Marktwirtschaft ist der Wettbewerb zu untersuchen. Er wird oft kritisiert, so beschreibt zum Beispiel Arthur Rich<sup>34)</sup> die Konkurrenzwirtschaft als „böse Struktur“: „Dieses System (Konkurrenzwirtschaft, W. L.) mit seinem Leitprinzip der rücksichtslosen unternehmerischen Selbstbehauptung hat der Mensch selbst geschaffen. Es gehört . . . zu der Welt nach dem Fall. . . . Sein Böses ist unser Böses, freilich zu wirtschaftlichen Strukturen geworden. Böses, das uns nun seine eigenen Gesetze aufzwingt, als müßte es so sein. Aber es muß nicht so sein! Es muß nicht so sein, weil das Böse nicht sein muß, weil es nicht von Gott ins Leben gerufen ist, sondern unserer höchst eigenem, den Willen Gottes verkehrenden Existenz entspricht.“

Das „Modell Markt“ wird also wegen seiner Gesinnungsethik verworfen. Die in dieser Wirtschaftsordnung lebenden Menschen leben in einer Konkurrenzbeziehung; sie müssen sich gegenüber ihren Mitbewerbern behaupten, um auf dem Markt bestehen zu können. Damit fördert der Markt einen „Sozialdarwinismus“, der Stärkere setzt sich gegenüber dem Schwächeren durch. Wie ist die Rolle des Marktes tatsächlich ethisch zu bewerten?

<sup>33)</sup> Hingewiesen sei auf die Ausführungen in H. B. Acton, *The Moral of Markets. An Ethical Exploration*, London 1971; A. Buchanan, *Ethics, Efficiency and the Market*, Totowa 1985; Ch. Watrin, *Fragen an die Kritiker von Wettbewerbsgesellschaften*, in: A. Rauscher (Hrsg.), *Kapitalismuskritik im Widerstreit*, Köln 1973, S. 33–63; ders., *Wirtschaftsordnungen und christliche Soziallehre*, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 28 (1979), S. 7–27.

<sup>34)</sup> A. Rich, (Anm. 6), S. 71. Gollwitzer schreibt: „Die Bruderschaft der Christusgemeinde steht im Gegensatz zum Konkurrenz- und Klassenkampf der Mangelgesellschaft. Beide, die neue und die alte Gesellschaft stellen sich gegenseitig in Frage. Die neue bestreitet der alten ihre Unvermeidlichkeit und Endgültigkeit, ihre Wahrheit, die alte der neuen ihre Möglichkeit.“ Vgl. H. Gollwitzer, *Forderungen der Umkehr. Beiträge zur Theologie der Gesellschaft*, München 1976, S. 152.

Dem Freiheitsaspekt gebührt in ethischen Überlegungen ein hoher Stellenwert. Nun ist aber der Markt eine Institution der freiheitlichen Wahl, die solange garantiert ist, wie durch eine erfolgreiche Wettbewerbspolitik Machtballungen wirtschaftlicher Art vermieden werden. Im Marktgeschehen findet also eine ständige Wahl statt: Jeder einzelne Marktteilnehmer entscheidet, wieviel er in die Produktion oder den Kauf eines Gutes steckt. Keine Instanz schreibt ihm sein Verhalten vor. Auch Minderheiten werden über den Marktmechanismus mit den Gütern versorgt, die sie benötigen. Unter idealen Voraussetzungen wählen die (informierten) Kunden nach ihren Präferenzen die Güter aus, die sie kaufen wollen. Die Preise, die als eine Art „Beschaffungswiderstand“ wirken, zeigen dem potentiellen Käufer auf der einen Seite, wieviel Arbeit in der Produktion steckt<sup>35)</sup>, und geben auf der anderen Seite Auskunft über das Verlangen anderer, diesen Gegenstand zu erwerben. Über den Preismechanismus einigt man sich dann, so daß der das Gut erhält, dem es am meisten Wert ist. Natürlich wird hier vorausgesetzt, daß der einzelne auch über Kaufkraft verfügt.

In der Sozialen Marktwirtschaft wird über Transferzahlungen dafür gesorgt, daß auch die Leistungsschwächeren über „ausreichende“ Kaufkraft verfügen. Hierdurch unterscheidet sich die Soziale Marktwirtschaft von der „freien“ Marktwirtschaft. Sowohl der Interventionsstaat als auch der Kapitalismus werden abgelehnt. Der Interventionsstaat verletzt die Freiheit, die Freie Marktwirtschaft das Prinzip der Solidarität. Der Markt bietet den besten Minderheitenschutz, der Wettbewerb sichert die effiziente Nutzung der knappen Ressourcen.

Solange die Regeln eingehalten werden, ist der Wettbewerb ethisch zu bejahen. Durch den Wettbewerb mit seinesgleichen läßt sich der Mensch zu höheren Leistungen herausfordern. Nichts tut dem Menschen so gut wie der Wettbewerb mit „starken“ Mitbewerbern. Dem Wettbewerb wird vorgeworfen, daß er zu Rivalität, Eifer, Aggression und Konflikt führt; erstrebenswert sei aber eine gegenseitige Hilfe, die durch Wohlwollen, Harmonie und Bescheidenheit gekennzeichnet ist. Für größere Gemeinschaften ist es fraglich, ob sich letztere Kooperationsformen durchhalten lassen. Es muß nämlich vorausgesetzt werden, daß sich alle nach diesen Maximen verhalten. Sobald es Außenseiter gibt, ist das ganze System gefährdet. Es gibt immer die „moralischen Grenzgänger“, die bereit sind abzuspinnen

<sup>35)</sup> Ex ante — und damit für das langfristige Angebot — spielt der Arbeitsanteil bei der Bestimmung des Preises mit eine große Rolle. Kurzfristig — nach erfolgter Produktion — bestimmt der Käufer den Wert der in einem Produkt enthaltenen Arbeit. Bei gleichwertigen Produkten wird der Preis entweder vom Grenzproduzenten bestimmt — dann erhalten die produktiveren Firmen Gewinne (Ökonomische Renten) — oder der Preis wird von den produktiveren Unternehmen bestimmt, dann müssen die weniger produktiven aus dem Markt ausscheiden.



gen, wenn sich andere auch nicht an die Spielregeln halten<sup>36</sup>).

Allerdings gehört zur Funktionsweise des Marktes, daß die Partner gleichstark sind. Sonst ist der Wettkampf nicht fair. Aus diesem Grunde werden „gleiche Startchancen“ gefordert. Von diesem Ziel sind wir aber in der Bundesrepublik Deutschland noch weit entfernt. Eine Demokratisierung der Wirtschaft führt nicht zur Chancengleichheit, da zu befürchten ist, daß die Minderheit „majorisiert“ wird. In einer Wettbewerbsgesellschaft ist der einzelne nicht der Willkür des Anbieters oder der Majorität ausgesetzt, da er unter verschiedenen Anbietern frei wählen kann.

Immer wieder geht es in diesen Ausführungen um das wirtschaftliche Ergebnis. Heiligt doch der Zweck die Mittel? Diese Frage ist zu verneinen. Eine Wirtschaftsordnung ist dann „gut“, wenn sie die Natur des Menschen so berücksichtigt, wie wir sie vorfinden<sup>37</sup>). Sollte der Mensch — wie oben angenommen — von Natur aus „böse“ sein<sup>38</sup>), so muß eine Wirtschaftsordnung entworfen werden, die dieses berücksichtigt und die Eigenschaften des Menschen so lenkt, daß ihr Handeln zu einem gesellschaftlich akzeptablen Ergebnis führt — schon aus sozial- und verantwortungsethischen Aspekten.

Die Soziale Marktwirtschaft läßt Raum für den altruistischen Menschen, aber sie berücksichtigt in ihren Regeln den egoistischen. Eine Wirtschaftsordnung, die für den „guten“ Menschen entworfen ist, würde zu verheerenden gesamtwirtschaftlichen Folgen führen, wenn der Mensch sich nicht entsprechend verhält. Für die Gesinnung des einzelnen Menschen in einer Gesellschaft ist die Ökonomie nicht zuständig; sie soll Regelungen entwerfen, die sach- und auch menschengemäß sind. Bei gegebenen (möglichst realistischen) Annahmen bezüglich des menschlichen Verhaltens soll das gesellschaftlich Gute, hier: eine Reduzierung der Knappheit, angestrebt werden<sup>39</sup>). Daher muß der Hauptmaßstab zur Beurteilung einer Wirtschaftsordnung das wirtschaftliche Ergebnis sein.

<sup>36</sup>) Der „moralische Grenzgänger“ ist insbesondere im Bereich der Sozialpolitik problematisch. Hier unterliegen die einzelnen wirtschaftlich Handelnden dem „Gefangenendilemma“. Ihr privates Optimum führt zu einer nicht-optimalen gesellschaftlichen Allokation. Siehe auch: P. Herder-Dorneich, *Der Sozialstaat in der Rationalitätenfalle*. Grundfragen der sozialen Steuerung, Stuttgart et al. 1982.

<sup>37</sup>) Vgl. W. Lachmann (Anm. 14), hier insb. Abschn. 2.5. Siehe auch M. Novak, *The Spirit of Democratic Capitalism*, New York 1982.

<sup>38</sup>) In Genesis 6 und 8 ist davon die Rede, daß das Trachten des Menschen böse sei — von Jugend auf. Das „Menschenbild“ ist bei der Konzipierung von gesellschaftlichen Regeln von eminent wichtiger Bedeutung. Vgl. auch W. Lachmann (Anm. 14), in dem intensiv auf diese Aspekte eingegangen wird.

<sup>39</sup>) Das heißt nicht, daß man sich mit dem ethischen Standard in einer Gesellschaft abfinden muß oder daß gar die Wirtschaft diesen Standard bestimmt. Vielmehr muß er, aus ökonomischer Sicht, als gegeben angenommen werden. Andere Instanzen sind für deren Beeinflussung zuständig.

### *Exkurs: Preisstabilität als sozialethische Forderung*

Die Forderung der Geldwertstabilität haben wir ethisch noch nicht abgehandelt. Dies soll in diesem Exkurs nachgeholt werden. Dabei möchte ich auf die Vorstellungen des katholischen Sozialethikers Johannes Messner eingehen, der aufgrund naturrechtlicher Vorstellungen das Postulat der Geldwertstabilität verteidigt. Messner zufolge kann nur das sozialethisch richtig sein, was auch sozialökonomisch sinnvoll ist. Im Bereich der Wirtschaft ist das Sittliche das durch die Natur der Sache Geforderte<sup>40</sup>). Da der Wert des Geldes nicht mehr durch den Materialwert gegeben ist, also die Kaufkraft durch die Politik der Emittenten (Währungsbehörden) festgelegt wird, haben diese eine große sozialethische Verantwortung.

Geld stellt in der heutigen Gesellschaft ein „Eigentumsrecht“, eine Form von Privateigentum dar. Die Währungsbehörde trägt deshalb dafür die Verantwortung, daß das mit dem Erwerb des Geldes erworbene Eigentumsrecht voll gewahrt wird. Ein stabiler Geldwert spielt auch für die optimale Nutzung der knappen Ressourcen der Wirtschaft eine wichtige Rolle. Messner deutet die Vergeudung knapper Ressourcen als sozialwidrigen Eingriff. Geld hat also eine sozialwirtschaftliche Ordnungsfunktion. Sowohl aus Folgen der ausgleichenden als auch aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit spricht er sich für eine Politik des stabilen Geldwerts aus. Messner „sieht in der Sicherung der Wertbeständigkeit des Geldes eine Grundverpflichtung der Gerechtigkeit, und zwar aller Arten von Gerechtigkeit, der legalen, distributiven, sozialen, kommutativen und internationalen“<sup>41</sup>). Die Geldwertstabilität dient auch der sozial erwünschten Kapitalbildung.

Nun ist es interessant zu sehen, daß gerade eine Politik der Geldwertstabilität zu den Grundforderungen der Sozialen Marktwirtschaft gehört. Politiken, die den Geldwert sichern, sind nun auch ethisch voll verantwortbar, auch wenn aus vermeintlich „sozial-ethischen“ Gründen einige eine Inflation hinnehmen wollen, um damit eine höhere Beschäftigung zu erreichen. Ob ein solcher Zielkonflikt besteht, ist nicht gesichert. Die neue Inflationstheorie weist darauf hin, daß Inflationen auch das Ergebnis von Verteilungskämpfen in einer Gesellschaft sind. Die Ansprüche an die Gemeinschaft liegen zu hoch. Die hohe Übereinstimmung einer Sozialethik, die auf naturrechtlichen Erkenntnissen beruht, und der wirtschaftspolitischen Vorstellungen der Vertreter einer Sozialen Marktwirtschaft ist

<sup>40</sup>) Vgl. zu diesen Ausführungen die treffenden Bemerkungen in: W. Schmitz, *Die soziale Ordnungsfunktion von Geld, Kapital und Kredit*, Ansatzpunkte für eine systematische Währungsethik, in: A. Klose/H. Schambeck/R. Weiler (Hrsg.), *Das Neue Naturrecht*, Gedächtnisschrift für Johannes Messner, Berlin 1985, S. 227—258.

<sup>41</sup>) W. Schmitz, ebd., S. 246.



beeindruckend. Die von der Bundesbank verfochtene Politik der Geldwertstabilität ist also auch ethisch vertretbar — mehr noch, sogar ethisch ge-

fordert. Wiederum sind sogenannte ethische Kritiken an einer Politik der Geldwertstabilität ein Zeichen sachlicher Unkenntnis<sup>42)</sup>.

## VI. Grenzen der Leistungsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft

Die marktwirtschaftliche Ordnung läßt den Wirtschaftssubjekten den größtmöglichen Freiraum für ihre Entscheidungen. Das bedeutet aber auch, daß gerade sie einer Ethik bedarf. Zunächst besteht die Notwendigkeit einer Konsumethik. Der Marktprozeß bewirkt, daß nur das produziert wird (mit den geringstmöglichen Kosten), was nachgefragt wird. Eine Wertung der produzierten Güter, die auf ethische Prinzipien des Gutseins Bezug nehmen würde, kann vom Marktmechanismus nicht vorgenommen werden. Die ethischen Maßstäbe in einer Gesellschaft können entweder die Nachfrage (beeinflussbare Konsumentenpräferenzen) oder das Angebot (der Unternehmer wird nicht alles herstellen wollen) oder beides betreffen.

Ethische Aspekte können nicht nur auf die Produkte, sondern auch auf den Produktionsprozeß Einfluß haben. Das moralische Verhalten von Unternehmern und Arbeitnehmern mag dazu führen, daß gesellschaftliche Kosten eingespart werden. So behauptete Fred Hirsch<sup>43)</sup>, daß Gott die billigste Polizei sei, der deus ex machina aus dem Gefangenendilemma<sup>44)</sup>. Eine gesinnungsethische Prägung der Gesellschaft kann dazu führen, daß sie ihre Arbeit zuverlässiger durchführt, man der Kontrolle (teilweise) entzogen wird. In der Tat wird es heutzutage wieder erkannt, daß die Grundbedingungen für das Funktionieren einer marktlichen Ordnung „jenseits von Angebot und Nachfrage“ liegen, wie

es Wilhelm Röpke einmal nannte<sup>45)</sup>. Selbst Adam Smith, der „Vater“ der Marktwirtschaft, betonte die Notwendigkeit eines Minimalkonsenses ethischer Art<sup>46)</sup>. Max Weber wies in einer berühmten These darauf hin, daß das ethische Umdenken (das Aufkommen der calvinistisch geprägten protestantischen Ethik) zu einem wirtschaftlichen Aufschwung führte, der nur die Länder umfaßte, die diese ethische Revolution erlebten<sup>47)</sup>. Die ethischen Überzeugungen und Ziele in einer Gesellschaft können enorme gesellschaftliche und wirtschaftliche Auswirkungen haben.

Das Ethos einer Gesellschaft ist aber für solche Fälle von Bedeutung, in denen die Wirtschaftsordnung versagt. Bei diesen Fällen handelt es sich um die sogenannten externen Effekte. Hier kennt das einzelne Wirtschaftssubjekt die gesamtgesellschaftlichen Kosten oder Nutzen seines Handelns nicht, daher kann es zu Fehlallokationen kommen. In einer marktwirtschaftlichen Ordnung reagieren die Wirtschaftssubjekte auf Preisanreize; sind in den Preisen nicht alle gesellschaftlichen Kosten enthalten, dann ist das gesellschaftliche Optimum durch den Marktmechanismus nicht erreichbar. Wie im Punkt III gezeigt, ist somit die Notwendigkeit von Verboten, Geboten (beides vor allem im Falle leichter Kontrollierbarkeit) oder entsprechenden Anreizen gegeben. Der Staat muß eingreifen und zum Beispiel durch Steuern, Subventionen oder Bereitstellung von Gütern adäquate Anreize setzen und Einfluß auf das marktliche Ergebnis nehmen. Werden dabei Güter vom Staat zur Verfügung gestellt, können sich ebenfalls Probleme ergeben. Stellt der Staat sie kostenlos zur Verfügung, nimmt das Individuum das öffentliche Gut als freies Gut wahr, das heißt, ihm entstehen persönlich keine direkten Kosten aus der Nutzung. Es kann zu einer Überbeanspruchung dieser „freien“ Güter kommen.

<sup>42)</sup> Messner hat auch auf anderen Gebieten gezeigt, daß Forderungen der Sozialen Marktwirtschaft mit sozialetischen Überlegungen kompatibel sind. In der Agrarpolitik, in der Bildungspolitik, in der Entwicklungspolitik wurden sogenannte ethische oder soziale Forderungen aufgestellt, die sachlich nicht gerechtfertigt waren. Teilweise wegen des unbeachtet gebliebenen christlichen Menschenbildes waren diese Forderungen kontraproduktiv. Die falsch konzipierte Entwicklungshilfe korrumpierte die Empfänger (Individuen und Regierungen), die sachlich „unsoziale“ Agrarpolitik bindet hohe Mittel, die für notwendige Aufgabenbereiche nicht zur Verfügung stehen. Ähnliches kann von der verfehlten Stahlpolitik gesagt werden. Es scheint ein beliebtes Argument vieler Politiker zu sein, Lieblingsforderungen mit dem Hinweis auf Solidarität durchzusetzen. Viele Interessengruppen setzen sich im politischen Prozeß mit Umverteilungsforderungen durch, indem sie ihren Forderungen das Schild „sozial“ umhängen, obgleich — bei Licht besehen — diese Forderungen äußerst unsozial sind.

<sup>43)</sup> F. Hirsch, Die sozialen Grenzen des Wachstums. Eine ökonomische Analyse der Wachstumskrise, Reinbek bei Hamburg 1980.

<sup>44)</sup> Zum Gefangenendilemma siehe W. Lachmann (Anm. 14).

<sup>45)</sup> W. Röpke, Jenseits von Angebot und Nachfrage, Bern-Stuttgart 1979<sup>5</sup>.

<sup>46)</sup> Dieser Aspekt wird neuerdings in der Literatur wieder betont.

<sup>47)</sup> M. Weber, Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus, in: J. Winckelmann (Hrsg.), Max Weber. Eine Aufsatzsammlung. Die protestantische Ethik I, Gütersloh 1979<sup>5</sup>. Dieser Aspekt ist kürzlich von österreichischen Forschern wieder aufgegriffen worden. Hier wäre insbesondere J. Millendorfer zu nennen.



Anhand von Beispielen sollen einige Aussagen verdeutlicht werden:

## 1. Umweltschutz

In den westlichen Industriestaaten beobachten wir eine allgemeine Verschlechterung der Umweltbedingungen<sup>48)</sup>. Es ist allgemeiner Konsens, daß in diesem Bereich energisch etwas getan werden muß. Dabei erhebt sich die Frage, wie der Umweltschutz effizient gestaltet werden kann. Einige Kreise der Gesellschaft schüren dabei das Unbehagen gegenüber der Wirtschaft, insbesondere gegenüber den Konzernen. Verstaatlichung, eine starke Auflagenpolitik und ein einfacher Lebensstil scheinen die einzig mögliche Lösung zu sein, denn die Marktwirtschaft versagt hier offensichtlich. Hier wird allerdings ein Fehler begangen: Man sucht in der Umweltdiskussion nur den Schuldigen, nicht aber die Ursache. Eine Verstaatlichung der Industrieproduktion kann ebenso wirkungslos bleiben wie der Ruf nach einer höheren Umweltmoral. Wo ist der Ansatzpunkt?

Der Ökonom stößt hier auf das genannte Problem negativer externer Effekte. Die sozialen und die privaten Kosten der Produktion stimmen nicht überein. Der „umweltschädliche Teil“ der Kosten wird sozialisiert. Es ist notwendig, die Rahmenbedingungen so zu verändern, daß die sozialen Kosten mitberücksichtigt werden müssen. Nicht der moralische Verfall der Unternehmerschicht, sondern die fehlerhaften ökonomischen Anreize, die umweltschädliche Wirtschaftspolitik, sind die Ursachen für die Umweltkatastrophe, die uns droht.

Ökonomen schlagen unter anderem vor, die „sozialen Kosten“ dem Verursacher in Form einer Abgabe anzurechnen oder die ökologisch akzeptable Nutzung zu vermarkten, in Form von Zertifikaten zu versteigern<sup>49)</sup>. Während im jetzigen System der Umweltschutz den Firmen nur Kosten verursacht, wirkt er im alternativen System kostensenkend. Die Regierung würde sich verantwortungsethisch richtig verhalten, wenn sie endlich die falschen Anreize korrigierte. Zusätzlich ist es notwendig, den Umweltbereich verstärkt zu überwachen; das Umweltrecht muß stärker ausgebaut werden. Unsoziales und kriminelles Verhalten, das man nicht jedem Unternehmen unterstellen darf, muß energisch mit rechtsstaatlichen Mitteln bekämpft werden.

<sup>48)</sup> Es wird allerdings vergessen, daß die Umweltbelastungen in früherer Zeit — zwar andersartig — aber auch sehr hoch waren. Umweltverschmutzung ist also kein Problem der industriellen Produktion allein.

<sup>49)</sup> Vgl. die Literaturhinweise in: W. Lachmann (Anm. 14), Kap. 3.6.

## 2. Arbeitslosigkeit

Die hohe Arbeitslosigkeit<sup>50)</sup>, die wohl noch einige Jahre anhalten wird, führt zu sozialetischer Kritik des Marktsystems. Ein System, das dieses zulasse, kann vor der Kritik des Ethikers nicht bestehen.

Hier sind zwei Bemerkungen notwendig. In unserer Sozialen Marktwirtschaft sind die Arbeitslosen zu einem gewissen Teil materiell abgesichert. Ausnahmen sollen nicht gelehrt, Verbesserungen müssen weiterhin angestrebt werden. Die Arbeitslosigkeit wird zu Recht angeprangert, aber den Betroffenen wird in unserer Wirtschaft weitgehend die materielle Not erspart.

Wiederum ist nach den Ursachen der Arbeitslosigkeit zu fragen. Die Problematik ist vielschichtig; konjunkturelle, außenwirtschaftliche und strukturelle Ursachen (technischer Fortschritt) spielen eine große Rolle. Auch soziale Schutzmaßnahmen, sogenannte ethische Maßnahmen, die das Los der Arbeitenden verbessern sollten, haben sich als Bumerang erwiesen und verhindern die Anpassung an neue Strukturen<sup>51)</sup>.

Warum kommen wir so langsam bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit voran? Viele Anreize sind falsch gesetzt. Wenn beispielsweise die Tarifpartner auch für die Arbeitslosenversicherung aufzukommen hätten, sähe das Bild anders aus. Hier zeigt sich besonders, daß die ethische Bewertung — im Sinne einer Verantwortungsethik — die Beachtung der institutionellen Regeln eines Marktes notwendig macht.

## 3. Gesundheitsökonomik

Ein weiterer Problembereich fast aller Industrieländer findet sich im kaum noch finanzierbaren Gesundheitswesen. Auch hier läßt sich zeigen, daß die fehlkonzipierte Sozialpolitik die Ursache der negativen gesellschaftlichen Entwicklung ist. Es entspricht den Normen eines Sozialstaates, daß im Falle der großen Risiken aus Gründen von Krank-

<sup>50)</sup> Die Ermittlung der Höhe der Arbeitslosigkeit ist statistisch schwierig. Auf der einen Seite gibt es einen „discouraged worker effect“, weil es sowieso keine Arbeitsplätze gibt, melden sich einige, die gerne Arbeit hätten, nicht bei den Behörden. In die Zahl der Arbeitslosen gehen nur die Arbeitswilligen ein, die sich bei den Arbeitsämtern melden. Auf der anderen Seite sind auch Mitnahmeeffekte zu beobachten. Es melden sich Menschen arbeitslos, weil sie wissen, daß es keine Arbeitsplätze gibt, um Vorteile zu erhalten. Die Statistiken werden weiterhin verzerrt, weil „heimreisende“ Ausländer, „parkende“ Studenten, Unterbeschäftigung usw. nicht berücksichtigt werden. Vgl. dazu R. Zwer, Internationale Wirtschafts- und Sozialstatistik, München-Wien 1986<sup>2</sup>, S. 308.

<sup>51)</sup> Vgl. W. Lachmann, Einige populäre Vorstellungen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Ökonomische Aspekte zu ihrer Bewertung, in: W. Lachmann/H. Egelkraut/H. Sauter, Die Krise der Arbeitsgesellschaft. Chancen und Grenzen christlicher Verantwortung, Wuppertal 1984.



heit, Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfähigkeit, Alter usw. keiner in materielle Not fallen sollte. Aus Gründen der Solidarität sollte — nach dem politischen Prinzip der Subsidiarität — den betroffenen Staatsbürgern geholfen werden. Jedoch ist darauf zu achten, daß die Hilfe nicht nur sozial, sondern auch markt- und menschenkonform ist.

Die solidarische Absicherung im Gesundheitswesen hat aber keine Schutzvorkehrungen gegen „unsolidarisches“ Verhalten. Dies gilt für Versicherte, Versicherer und Leistungserbringer. Der Marktmechanismus kann nicht funktionieren, da der Wettbewerb und die Preisanreize weitgehend außer Kraft gesetzt sind. Versicherte zahlen in der gesetzlichen Krankenversicherung, die 90 % der Bevölkerung umfaßt, einen nur vom Einkommen abhängigen Beitrag, die Verantwortung für die Inanspruchnahme von Leistungen trägt er höchstens aus ethischen Motiven. Sogar selbstverschuldete Krankheiten (durch Alkohol, Rauchen, Übergewicht) werden auf Kosten der Gesellschaft behandelt.

## VII. Soziale Marktwirtschaft — ein ethisches Paradoxon?

In der wissenschaftlichen Literatur wird noch auf ein weiteres ethisches Problem der Sozialen Marktwirtschaft hingewiesen. Im Wirtschaftsleben darf (muß?) das einzelne Wirtschaftssubjekt „egoistisch“ (also nach dem Eigennutz) handeln. Erlaubt scheint alles das zu sein, was den Nutzen oder Gewinn erhöht. Es bildet sich eine besondere — oft heftig kritisierte — Mentalität in der Wirtschaft heraus; der Wirtschaftspartner wird dabei nur als Konkurrent (unter Umständen als Feind) angesehen. Als Wähler stimmt dasselbe Wirtschaftssubjekt Umverteilungen zu. Seinen Gewinn soll er also nicht nur für sich verwenden, sondern zum Wohl seines Nächsten. Bei Umverteilungsmaßnahmen wird der Bürger als Altruist gefordert. Egoist auf dem Markt — Solidarität in der Politik.

Das Problem besteht in der Herbeiführung eines ethischen Verhaltens aller Wirtschaftsteilnehmer, das mit beiden gesellschaftlichen Zielen kompatibel ist, mit dem Ziel der Effizienz und mit dem der

Ärzte und Krankenhäuser werden durch die ökonomischen Anreize zur Berechnung besonders vieler und möglichst teurer Maßnahmen veranlaßt, da Anreize zur Kostensenkung fehlen. Auch die Versicherungen sehen sich nicht zu wirtschaftlichem Verhalten veranlaßt; bei Schwierigkeiten werden die Beitragsätze erhöht, nicht aber die Kosten gesenkt.

Dieses Verhalten führt zwangsläufig zu einer Kostenexplosion. Moralische Appelle sind nutzlos<sup>52</sup>). Das Gesundheitswesen müßte so konzipiert werden, daß Anbieter (Krankenhäuser, Pharmaindustrie und Ärzteschaft), Nachfrager (Patienten) und Versicherer einen Anreiz zum ökonomischen Gebrauch der knappen Ressourcen haben<sup>53</sup>). Wenn das System die einzelnen zum unmoralischen Verhalten zwingt, leidet schließlich auch die individuelle ethische Substanz in einer Bevölkerung. Gutgemeinte sozialpolitische Regelungen können ökonomisch „unmoralische“ Gesamtauswirkungen haben.

Umverteilung bzw. dem der sozialen Verantwortung. Unterschiedliche Ziele bedingen unterschiedliche Moralvorstellungen. Haben wir es beim Konzept der Sozialen Marktwirtschaft nicht doch mit einem ethischen Paradoxon zu tun, weil der marktliche Teil einen gebändigten Egoismus erfordert und der soziale Bereich einen gereiften Altruismus erwartet? Wird sich der Mensch in dieser Wirtschaftsordnung nicht zu einer gespaltenen Persönlichkeit entwickeln?

Wie kann der Mensch diese Spannung aushalten<sup>54</sup>)? Wäre es nicht möglich, daß sich beide Ethiken gegenseitig beeinflussen<sup>55</sup>)? Wird die harte Geschäftswelt mit ihrer darwinistischen Sozialethik und der Betonung von Sachnotwendigkeiten nicht auch die Ethik des Einkommensverwenders durchsäuern, so daß Nächstenliebe und Solidarität verkümmern? Andererseits mag es zu Effizienzverlusten kommen, wenn die altruistische Haltung auch

<sup>52</sup>) Vgl. auch die Hinweise in: W. Lachmann (Anm. 14); Exkurs: Gesundheitssektor.

<sup>53</sup>) Von daher steht zu vermuten, daß die „große Reform des Gesundheitswesens“, die zur Zeit vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung angestrebt wird, falsch konzipiert ist. Die vorgeschlagenen Regelungen führen zu mehr Bürokratie, weniger verantwortungsbewußtem Verhalten; der Staat übernimmt noch mehr Aufgaben, die er nicht lösen kann. Es wird zu einer Schlechterstellung des Gesundheitswesens kommen. Es hätte sinnvoller Wettbewerb bei sozialer Absicherung eingebracht werden können. Man gewinnt den Eindruck, daß die neue Reform nur von Juristen ohne Mithilfe von Ökonomen erarbeitet wurde.

<sup>54</sup>) Verwiesen sei auf eine Predigt, die Wesley mehrmals in England gehalten hat, mit dem Titel: „Der rechte Gebrauch des Geldes“. Die drei Predigtteile lauten: „Erwirb soviel du kannst“, „Spare soviel du kannst“, „Gib' soviel du kannst“! Hier wird die ethische Spannung des Problems deutlich, die Wesley jedoch theologisch überwindet. Vgl. den Predigt-nachdruck in: J. Wesley, Vom rechten Gebrauch des Geldes (bearbeitet und mit einem Vorwort versehen von Karl Stekel), Stuttgart 1985.

<sup>55</sup>) Siehe auch R. C. O. Matthews, *Morality, Competition and Efficiency*, in: *Manchester School of Social and Economic Studies*, 49 (1981) 4, S. 389—409. Er zeigt in seinen Ausführungen die Ineffizienz bei einem Handel nach reinen Motiven des Altruismus und des Egoismus auf.



den wirtschaftlichen Bereich durchzieht. Einer der beiden ethischen Bereiche scheint gefährdet zu sein<sup>56</sup>). Allerdings kann der Altruismus bei einer Berücksichtigung in der Nutzenfunktion des Indivi-

duums egoistisch umgedeutet werden. Die aufgezeigte Spannung löst sich dann von selbst, solange das altruistische Handeln den jeweiligen persönlichen Nutzen erhöht.

## VIII. Fazit

Moraltheologen und Sozialethiker auf der einen und Ökonomen auf der anderen Seite tun sich manchmal schwer miteinander<sup>57</sup>). Zu leicht scheinen sich die Ökonomen gegenüber der Kritik der Theologen hinter Sachzwängen zu verstecken. Der Ökonom dagegen hält die Kritik der Theologen für utopisch und unrealistisch. So verstummt schnell jedes Gespräch.

Dabei wird aus diesen Ausführungen deutlich, daß die Wirtschaft — und damit der Ökonom — auf ethische Überlegungen angewiesen ist. Bei allen Vorschlägen zur Verbesserung stellt der Moralist (um bei einer Bezeichnung Müller-Armacks zu bleiben) den sachlichen Analysen der Ökonomen oft wenig erprobte Alternativen gegenüber. Gegenüber manchen Entartungen „kapitalistischer Praxis“ schneiden die Idealbilder solidarischer Gemeinschaften so positiv ab, daß man wohl nicht anders kann, als diesen Konzeptionen zuzustimmen. Hierbei wird jedoch ein Problem übersehen. Der Ökonom denkt in realisierbaren Alternativen. Was ist die praktische Alternative eines marktlichen Systems? Diese muß mit dem Versagen des praktischen „Kapitalismus“ verglichen werden. Praxis muß also mit Praxis und Theorie mit Theorie verglichen werden, wenn man einen Systemvergleich anstellen möchte. Kein Ökonom wird behaupten, daß die Soziale Marktwirtschaft realisiert sei. Immer wieder wird in der praktischen Wirtschaftspolitik auch in solchen Bereichen auf interventionistische Mittel zurückgegriffen, in denen eine marktliche Lösung sozialer wäre. So ist ihr Scheitern vorgezeichnet. Es muß immer die praktische Alterna-

tive zum Vergleich herangezogen werden und nicht der mögliche Idealzustand. Dabei darf nicht allein auf das Ziel geachtet werden; es müssen die Instrumente untersucht und mögliches Fehlverhalten der Bürger einkalkuliert werden — soll es nicht zu Enttäuschungen kommen.

Die institutionelle Absicherung und die Individual- oder Gesinnungsethik sind keine sich ausschließenden Alternativen. Es ist nicht möglich, sich auf die Konstruktion der Wirtschaftsordnung allein zu verlassen, ein ethischer Minimalkonsens ist notwendig. Aber auch die Individualethik reicht für sich genommen nicht aus, sie benötigt die korrespondierenden institutionellen Absicherungen. Keine Gesinnungsethik wird sich langfristig in „unmoralisch“ konzipierten Institutionen erhalten können. Aber die Institution „Markt“ reicht allein auch nicht aus; sie bedarf der Erfolgsbedingungen, die „jenseits der Ökonomie“ liegen. Sozialethische Voraussetzungen sind notwendig, damit der einzelne Bürger auch gesinnungsethisch gefördert wird — gesinnungsethische Voraussetzungen sind notwendig, damit die im Grunde genommen immer ambivalenten institutionellen Regelungen ihren Sinn und Zweck nicht verfehlen. Beide Bereiche der Ethik können und müssen im Rahmen der Sozialen Marktwirtschaft ihren Beitrag leisten.

Wir können abschließend festhalten, daß das theoretische Konzept unserer Wirtschaftsordnung aller ethischen Kritik standhalten kann. Die Praxis ist verbesserungsfähig, vor allem in der derzeitigen Ausprägung. Ethik und Ökonomik können entsprechende Anregungen geben. Im Alltag sind beide für das „Funktionieren“ der Wirtschaft notwendig: das Sachgemäße und das Menschengemäße! Die für die Werte und die für die Wirtschaftspolitik zuständigen Instanzen sind gleichermaßen gefordert: Keiner der beiden kann den anderen Bereich vollständig substituieren.

<sup>56</sup>) Vgl. auch die Ausführungen in: W. Lachmann, Ethik und Soziale Marktwirtschaft. Einige ökonomische und biblisch-theologische Überlegungen, in: H. Hesse (Hrsg.), Wirtschaftswissenschaft und Ethik, Berlin 1988.

<sup>57</sup>) Vgl. hierzu die treffenden Bemerkungen in: A. Müller-Armack (Anm. 7).



# Der Staat in der Sozialen Marktwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland

## I. Marktwirtschaft oder Sozialstaat: Das Sozialstaatspostulat

Die Diskussion Marktwirtschaft oder Sozialstaat ist nicht neu. Vertreter des klassischen Liberalismus haben sich zu ihrer Zeit bereits für eine aktive Sozialpolitik — und das hieß damals vor allem für die Beibehaltung und Verbesserung der Armengesetze — eingesetzt. John Stuart Mill (1848) entspricht dabei wohl am meisten unseren heutigen Vorstellungen. Nach seiner Auffassung kann und soll sich die Gesellschaft all ihrer Mitglieder annehmen und sie gegen die äußerste Not schützen<sup>1)</sup>. Zwischen langfristigen wirtschaftlichen Interessen und sozialpolitischen Eingriffen gibt es keinen Widerspruch. Marktwirtschaft und Sozialstaat bilden keine Gegensätze, sondern ergänzen sich.

Das Nebeneinander von Marktwirtschaft und Sozialpolitik ist in modernen Industriegesellschaften längst selbstverständlich. In einigen Ländern wie etwa der Bundesrepublik Deutschland hat die Forderung nach Sozialstaatlichkeit sogar Verfassungsrang erhalten. Nach Artikel 20 Abs. 1 GG ist die Bundesrepublik Deutschland „ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“<sup>2)</sup>. Zusammen mit dem Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Artikel 2 Abs. 1), der Sicherung der freien Berufs- und Arbeitsplatzwahl (Artikel 12), dem Recht auf Privateigentum an Produktionsmitteln verbunden mit der Verpflichtung zur sozialen Nutzung (Artikel 14) und dem Artikel 15, der unter bestimmten Bedingungen die Überführung von Produktionsmitteln in Gemeineigentum zuläßt, bildet dieser in Artikel 20 verankerte Sozialstaatsgrundsatz den verfassungsrechtlichen Rahmen der Wirtschafts- und Sozialordnung in der Bundesrepublik Deutschland.

Zwei Schlußfolgerungen lassen sich aus diesem Normenkatalog ableiten. Zum einen ist damit in der Bundesrepublik Deutschland eine Grundsatzentscheidung für eine gemischte Wirtschaftsverfassung gefallen, die sowohl individualrechtliche Freiheitsverbürgungen als auch sozialrechtliche Freiheitsbindungen enthält. Weder ein rein marktwirtschaftliches System, das die sozialen und sozial-

rechtlichen Ziele des Grundgesetzes nicht zu realisieren erlaubt, noch ein rein planwirtschaftliches System, das die individuellen Freiheitsrechte zur rein formalen Zusicherung degradieren würde, sind mit dem Grundgesetz vereinbar. Zum anderen fällt auf, daß die Verfassung über die erwähnten Normen hinaus keine weiteren Anhaltspunkte für die Ausgestaltung der Wirtschafts- und Sozialordnung bietet. Das Grundgesetz erlaubt zwar den Ausschluß bestimmter Wirtschaftssysteme, es enthält aber keine positive Entscheidung für eine bestimmte Wirtschafts- und Sozialordnung — auch nicht für die Soziale Marktwirtschaft<sup>3)</sup>. Dies ist ein wichtiges Faktum, denn die prinzipielle Offenheit des Grundgesetzes an diesem Punkt läßt den Schluß zu, daß die Konstituierung der Sozialen Marktwirtschaft nicht mit der Verabschiedung der Verfassung erfolgt sein kann, sondern das Resultat einer bewußten politischen Entscheidung gewesen sein muß, einer Entscheidung, die bei Verabschiedung des Grundgesetzes im Mai 1949 längst gefallen war<sup>4)</sup>.

Im März 1948 gründeten die drei westlichen Alliierten die Bank Deutscher Länder und leiteten kurz darauf mit der Verabschiedung verschiedener Gesetze und Verordnungen die Währungsreform ein. Wie es in der Präambel zum Währungsgesetz heißt, ersetzten die Besatzungsmächte mit Hilfe dieser Gesetze die Reichsmarkwährung durch eine neue Währung, ordneten die Ablieferung der außer Kraft gesetzten Zahlungsmittel sowie die Anmeldung der bei den Geldinstituten unterhaltenen Reichsmarkguthaben an und regelten die „Erstaussstattung“ der Bevölkerung, der Wirtschaft und der öffentlichen Hand mit neuem Geld. Die im Zuge der Währungsreform verabschiedeten Gesetze dienten aber nicht nur der Schaffung eines geordneten Geldwesens. Sie enthielten darüber hinaus noch weitere Prinzipien, die für die Bundesrepublik langfristig Bedeutung erlangt haben. So zum Beispiel § 28 des sogenannten Umstellungsgesetzes, der für die öffentliche Hand das Prinzip des ausge-

<sup>1)</sup> Vgl. dazu J. S. Mill, *Principles of Political Economy*, Book II, Chapter XII. 2, wiederabgedruckt, in: *The World's Great Classics*, New York 1900.

<sup>2)</sup> Zitiert nach: *Verfassung des Landes Hessen und Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Bad Homburg—Berlin—Zürich 1971<sup>25</sup>.

<sup>3)</sup> Anderer Auffassung ist hier H. C. Nipperdey, *Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz*, Heft 2 der *Kartellrundschau*, Köln 1965<sup>3</sup>.

<sup>4)</sup> Vgl. dazu sowie zu den folgenden Ausführungen H.-H. Hartwich, *Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Status Quo*, Köln 1970, hier insbesondere Teil 1.



gleichen Haushalts erzwang und damit eine keynesianische Politik des deficit-spending praktisch unmöglich machte<sup>5)</sup>. Oder auch die von der britischen und amerikanischen Militärregierung verfügte „Vorläufige Neuordnung von Steuergesetzen“. Damals wurde unter anderem der erste für die Selbstfinanzierung der deutschen Industrie so eminent wichtige § 7 EStG eingeführt, mit dem der massive Einsatz steuerlicher Investitionsanreize seinen Anfang genommen hat<sup>6)</sup>.

Unterstützt wurde die Politik der Alliierten auf deutscher Seite durch entsprechende Maßnahmen des Wirtschaftsrates. Zu nennen ist hier vor allem das „Gesetz über Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform“, das fast gleichzeitig mit der Verkündung der Währungsreform verabschiedet worden ist<sup>7)</sup>. Kern dieses Gesetzes war die Abkehr von Bewirtschaftung und Planwirtschaft sowie die Freigabe der Löhne und Preise. Daneben enthielt das Gesetz die Empfehlung, außer der Kreditpolitik in Zukunft auch der Schaffung und Sicherung des Leistungswettbewerbs erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken.

Faßt man die einzelnen Elemente und Charakteristika der im Jahre 1948 getroffenen Maßnahmen noch einmal zusammen — Schaffung eines geordneten Geldwesens, Verbot der antizyklischen Fiskalpolitik, Einführung einer Wirtschaftspolitik, die über Steuervergünstigungen die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu verbessern sucht, und das Primat der wirtschaftlichen Expansion vor allen sozialpolitischen Korrekturen —, dann wird deutlich, daß hier ein Wirtschaftssystem konstituiert wurde, das in seinen Grundzügen bereits weitgehend dem Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft entsprach.

Theoretische Grundlage des damals entwickelten Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft, das in erster Linie auf die Arbeiten Müller-Armacks aus dem Jahr 1947 zurückgeht, war der Ordoliberalismus der Freiburger Schule um Eucken und Böhm<sup>8)</sup>. Mit ihm ist die Soziale Marktwirtschaft durch die Vorstellung einer Wirtschafts- und Sozialordnung verbunden, die als ein „Dritter Weg“ zwischen totalitärer Zentralverwaltungswirtschaft und einem zügellosen Kapitalismus interpretiert werden kann. Was die Soziale Marktwirtschaft jedoch vom Ordoliberalismus unterscheidet, ist die Trennung von Marktwirtschaft und Sozialpolitik, die der Or-

doliberalismus noch in einer umfassenden Strukturpolitik zu vereinen suchte<sup>9)</sup>.

Da eine sich selbst überlassene Wirtschaft dazu neigt, die marktwirtschaftliche Effizienz durch Absprachen und Konzentration wieder aufs Spiel zu setzen, ist der Staat gezwungen, eine Wettbewerbsordnung zu schaffen, die durch ein Verbot von Wettbewerbsbeschränkungen sowie die Kontrolle von Kartellen, Monopolen und Oligopolen den Leistungswettbewerb sicherstellt<sup>10)</sup>. Direkte wettbewerbspolitische Eingriffe des Staates, so wie sie beispielsweise noch im ersten, stark ordoliberal geprägten „Entwurf zu einem Gesetz zur Sicherung des Leistungswettbewerbs und zu einem Gesetz über das Monopolamt“ von 1948/49 enthalten waren, werden von Vertretern der Sozialen Marktwirtschaft abgelehnt<sup>11)</sup>.

Das 1957 verabschiedete Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen ist insoweit ein Spiegelbild dieser marktwirtschaftlichen Position. Es enthält weder ein allgemeines Kartellverbot noch eine präventive Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen und erst recht keine Vorschläge zur Entflechtung hochkonzentrierter Wirtschaftsbereiche.

Ihr soziales Element erhält diese Marktwirtschaft erst durch eine staatliche Umverteilungspolitik, die „in Form von Fürsorgeleistungen, Renten- und Lastenausgleichszahlungen, Wohnungsbauzuschüssen, Subventionen usw. die Einkommensverteilung korrigiert“<sup>12)</sup>. Und das heißt, daß in erster Linie diejenigen, die nicht oder nicht mehr am Produktionsprozeß beteiligt sind, durch soziale Leistungen finanziell abgesichert werden, während die mit der Produktion verbundene funktionelle Einkommensverteilung zwischen Arbeit und Kapital weitgehend unangetastet bleiben soll. Das Primat der Marktwirtschaft wird dann noch einmal deutlich, wenn es um die Wahl sozialpolitischer Instrumente geht. Bei Müller-Armack heißt es dazu: „Das regulative Prinzip sozialer Interventionen in der Marktwirtschaft ist ihre Verträglichkeit mit den Funktionen einer marktwirtschaftlichen Produktion und der ihr entsprechenden Einkommensbildung.“ Und dann weiter: „Die neue Wirtschaftspolitik erstrebt sozialen Fortschritt über marktkonforme Maßnahmen. Sie versteht darunter Maßnahmen, die den sozialen Zweck sichern, ohne störend in die Marktapparatur einzugreifen.“<sup>13)</sup>

<sup>9)</sup> Diesen Punkt behandelt ausführlich: R. Blum, Soziale Marktwirtschaft, Tübingen 1969.

<sup>10)</sup> Vgl. A. Müller-Armack, Soziale Marktwirtschaft, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1956, S. 390–392, hier S. 391.

<sup>11)</sup> Zur Diskussion um das GWB vgl. W. Kartte/R. Holtzschneider, Konzeptionelle Ansätze und Anwendungsprinzipien im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, in: H. Cox/U. Jens/K. Markert, Handbuch des Wettbewerbs, München 1981, hier S. 193–224.

<sup>12)</sup> Zitiert nach Müller-Armack (Anm. 10), S. 391.

<sup>13)</sup> Ebda., S. 391.

<sup>5)</sup> Vgl. Militärregierung Deutschland, Amerikanisches und Britisches Kontrollgebiet, Gesetz Nr. 63: 3. Gesetz zur Neuordnung des Geldwesens.

<sup>6)</sup> Vgl. Militärregierung Deutschland, Amerikanisches und Britisches Kontrollgebiet, Gesetz Nr. 64: Vorläufige Neuordnung von Steuergesetzen, in: Beilage Nr. 4 zum GVBl. 1948, Nr. 14.

<sup>7)</sup> Vgl. GVBl. 1948, S. 59 ff.

<sup>8)</sup> Stellvertretend für viele Arbeiten Müller-Armacks sei hier genannt: Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, Hamburg 1947.



## II. Konjunktur und Interventionismus: Der Steuerstaat als Stabilisator

Die anhaltend hohe Massenarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland zeigt, daß ein marktwirtschaftliches System noch keine stabile Beschäftigung auf hohem Niveau garantiert. Die in den dreißiger Jahren von dem englischen Nationalökonom J. M. Keynes entwickelte Theorie führt zu der Erkenntnis, daß ein Mangel an effektiver Nachfrage für hohe Arbeitslosigkeit und wirtschaftliche Depression verantwortlich ist. Liegt eine solche Situation vor, erweisen sich die Selbstheilungskräfte des Marktes als unzureichend. Man spricht von einem Gleichgewicht bei Unterbeschäftigung. Für die Wirtschaftspolitik heißt das: Der Staat muß seine Ausgaben erhöhen, um die private Nachfragerücklage auszufüllen. Das dabei entstehende Defizit im Staatshaushalt ist gesamtwirtschaftlich gesehen nicht nur unschädlich, sondern sogar nötig, wenn man das Konjunkturtief überwinden will. Umgekehrt ist der Staat in Zeiten einer rasch wachsenden Wirtschaft gehalten, seine Ausgaben zu reduzieren, um inflationären Tendenzen entgegenzuwirken. In dieser Phase erzielt er einen Einnahmenüberschuß, den er — so die idealtypische Vorstellung — zum Abbau des in der Rezession entstandenen Defizits nutzen kann. Langfristig betrachtet ist der Staatshaushalt ausgeglichen.

Was keynesianische Wirtschaftspolitik grundlegend von ihren Vorgängern unterscheidet, ist vor allem die aktive Rolle, die dem Staat hier eingeräumt wird. Durch gezielte Steuerung seiner Einnahmen und Ausgaben kann der Staat stabilisierend in den Konjunkturverlauf eingreifen und so einen Beitrag zu mehr Wachstum leisten. Eine solche Politik dient nicht allein der Wiederherstellung marktwirtschaftlicher Effizienz, sie ist auch vom sozialpolitischen Standpunkt her wünschenswert. Langandauernde Arbeitslosigkeit zerstört soziale Strukturen, und ihre Finanzierung in Form von Arbeitslosenunterstützung und anderen Sozialleistungen, wie etwa Wohngeld, belastet das Soziale Netz durch zusätzliche Ausgaben in Milliardenhöhe. So gesehen ist aktive Beschäftigungspolitik des Staates, der es gelingt, Arbeitslosigkeit abzubauen, immer auch aktive Sozialpolitik. Sie reduziert die Notwendigkeit sozialer Korrekturen und hilft, Sozialausgaben einzusparen.

Die staatliche Verpflichtung, über eine konjunkturgerechte Fiskalpolitik stabilisierend auf die wirtschaftliche Entwicklung einzuwirken, ist für die Bundesrepublik Deutschland im „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ — oder kurz im Stabilitätsgesetz — vom 8. Juni 1967 geregelt. Vorausgegangen war diesem Gesetz ein im Sommer 1966 verabschiedeter Entwurf der Regierung Erhard, der noch ganz im Geist

der Sozialen Marktwirtschaft gehalten war<sup>14)</sup>. Die Bekämpfung der Inflation stand eindeutig im Vordergrund, und die vorgesehenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen hatten überwiegend restriktiven Charakter, sie sollten ein Überhitzen der Konjunktur verhindern. Mit dem Regierungswechsel Ende 1966, dem Beginn der Großen Koalition, wurde dieser Entwurf noch einmal grundlegend überarbeitet und verändert. Unter dem maßgeblichen Einfluß Karl Schillers wurde der Zielkatalog über die Preisniveaustabilität hinaus auf die gleichrangigen Ziele hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht sowie angemessenes und stetiges Wachstum erweitert (§ 1 StabG). Darüber hinaus trat die expansive Seite der antizyklischen Fiskalpolitik neben die kontraktive, bei genauer Betrachtung der im Stabilitätsgesetz genannten Instrumente sogar mit einem leichten Übergewicht.

Noch bevor das Stabilitätsgesetz endgültig verabschiedet war, wurde es auch schon zum ersten Mal eingesetzt. 1966/67 erlebte die Bundesrepublik ihren ersten konjunkturellen Einbruch seit der Währungsreform, mit niedrigen Wachstumsraten und einer Arbeitslosenzahl, die Anfang 1967 mit 673 000 ihren Höchststand erreichte. Bereits im April 1967 beschloß die neue Bundesregierung daraufhin im Vorgriff auf das geplante Stabilitätsgesetz, ihren Investitionshaushalt um 2,5 Milliarden DM zu erhöhen und diese Mehrausgaben über die Aufnahme kurz- und mittelfristiger Kredite zu finanzieren<sup>15)</sup>. Als im August dann noch ein zweites Konjunkturprogramm mit einem Gesamtvolumen von 5,3 Milliarden DM nachgeschoben wurde, besserte sich die konjunkturelle Lage rasch: Schuldenaufnahme, expansive Ausgabenprogramme und darauf folgende Schuldentilgung entsprachen weitgehend dem Leitbild antizyklischer Fiskalpolitik zur Überwindung eines konjunkturellen Tiefs. Das Stabilitätsgesetz hatte seine erste Bewährungsprobe mit Erfolg bestanden.

Auch zu Beginn der siebziger Jahre schien sich das stabilitätspolitisch richtige Verhalten zunächst fortzusetzen. Der Ende 1967 einsetzende konjunkturelle Aufschwung hatte sich zu einem kräftigen Konjunkturboom entwickelt, auf den die Bundesregierung mit einem Bündel restriktiver Maßnahmen reagierte. 1970 bis 1973 wurden unter anderem ein rückzahlbarer Konjunkturzuschlag, Zuführungen zur Konjunkturausgleichsrücklage, eine Stabilitäts-

<sup>14)</sup> Vgl. A. Möller, Kommentar zum Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums, Hannover 1969<sup>2</sup>.

<sup>15)</sup> Vgl. M. Timmermann, Zur stabilitätspolitischen Konzeption von Bundesregierung und Bundesbank, in: Bombach/Netzband/Ramser/Timmermann (Hrsg.), Der Keynesianismus IV, Berlin—Heidelberg—New York 1983, S. 297—405, hier S. 304 ff.



abgabe und zusätzliche Steuern auf Investitionen beschlossen. Doch anders als 1967 konnte die Fiskalpolitik in dieser Phase nur einen Teilerfolg erringen. Zwar ist es ihr gelungen, das wirtschaftliche Wachstum in Grenzen zu halten und eine konjunkturelle Überhitzung zu verhindern, doch die Inflationsrate stieg kontinuierlich an und erreichte 1973, noch vor dem ersten Ölpreisschock, ein Niveau von rund sechs Prozent.

Fiskalpolitik allein war offenbar nicht in der Lage, mit dem Problem steigender Inflationsraten fertig zu werden. Eine Erkenntnis, die auch auf keynesianischer Seite niemanden überraschen konnte. Denn dieser Auffassung nach sind es in erster Linie die Lohn- und Preisentscheidungen der Tarifvertragsparteien, die für die Stabilität des Preisniveaus verantwortlich sind. Preisstabilität ist vor allem eine Sache der Einkommenspolitik. Der Staat hat die Aufgabe, durch entsprechende institutionelle Regelungen dafür zu sorgen, daß in Zeiten der Vollbeschäftigung inflatorische Verteilungskämpfe vermieden werden (Lohn-Preis-Spirale) und im Fall eines exogenen Kosten-Schocks die Anpassung an die neuen Preise in Übereinstimmung mit den Arbeitnehmern, also in der Regel mit entsprechenden Verzögerungen, vorgenommen wird. Eine Aufgabe, der sich die im Stabilitätsgesetz vorgesehene „Konzertierte Aktion“, die lediglich „Orientierungsdaten für ein gleichzeitiges aufeinander abgestimmtes Verhalten der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände“ zur Verfügung stellen sollte, letztlich nicht gewachsen zeigte. Zu Beginn der siebziger Jahre entstand so in der Öffentlichkeit zunehmend der Eindruck, als versage der Keynesianismus angesichts der Inflationsproblematik, ein Eindruck, den viele Keynesianer in ihrer einseitigen Betonung des Beschäftigungsaspekts noch verstärkten. Das eröffnete der „monetaristischen Gegenrevolution“, die das Inflationsproblem in den Mittelpunkt ihrer wirtschaftspolitischen Überlegungen rückte, eine breite Publizität. Aus den Versäumnissen in der Anwendung antizyklischer Fiskalpolitik schloß der Monetarismus auf die Unzulänglichkeit keynesianischer Theorie. Gefordert wurde die Rückkehr zu marktwirtschaftlichen Grundsätzen; eine ungehinderte Wirtschaft werde das Beschäftigungsproblem automatisch lösen, Beschäftigungspolitik sei unnötig. Inflationsbekämpfung war nicht mehr wie im Stabilitätsgesetz Teil eines Zielkatalogs, sondern sie wurde praktisch zum einzigen Ziel der Wirtschaftspolitik erklärt. Träger dieser Politik war nicht mehr der Staat, sondern die Zentralbank, die für die Einhaltung eines im vorhinein anzukündigenden Geldmengenwachstums zu sorgen hat.

1973 hat die Deutsche Bundesbank den Wechsel zu einer stärker monetaristischen Geldpolitik hin vollzogen, was in der Folgezeit zu erheblichen Koordinationschwierigkeiten zwischen Geld- und Fiskal-

politik führte. So hat die Finanzpolitik beispielsweise 1974/75 recht rasch auf den durch den ersten Ölpreisschock ausgelösten starken konjunkturellen Abschwung reagiert, indem sie unter anderem neben einer Reihe von Konjunkturprogrammen auch die Einführung einer Investitionszulage von 7,5 Prozent beschloß, während die Geldpolitik, die ihre vordringlichste Aufgabe trotz Rezession in der Inflationsbekämpfung sah, die Zügel nur sehr langsam lockerte. Daß der Mitte 1975 einsetzende Konjunkturaufschwung nicht von langer Dauer war, ist aber wohl nur zum Teil auf die mangelnde Abstimmung zwischen Bundesregierung und Bundesbank zurückzuführen. Auch die Fiskalpolitik selbst war hier nicht schuldlos. Ihre konjunktur- und wachstumspolitischen Maßnahmen waren — im nachhinein betrachtet — in zu viele Einzelprogramme zersplittert, unangemessen dosiert und zu kurz befristet. Sie vermittelten das Bild einer Stop-and-Go-Politik ohne überzeugende längerfristige Gesamtkonzeption.

Doch die Fiskalpolitik zeigte sich zumindest in diesem Punkt durchaus lernfähig. Als 1977 nach einem kurzen Zwischenhoch die Wachstumsrate wieder zu sinken begann, hat die Bundesregierung das „Programm für Zukunftsinvestitionen“ beschlossen, das sich in zwei wichtigen Punkten von seinen Vorgängern unterschied. Zum einen war das Zukunftsinvestitionsprogramm mittelfristig angelegt, zum anderen enthielt es neben der beschäftigungspolitischen Zielsetzung auch eine klare strukturpolitische Ausrichtung. Durch zukunftsbezogene Investitionen in den Bereichen Städtebau, Verkehr, Fernwärme und Abwasserreinigung wollte man die öffentliche Infrastruktur und die Umweltbedingungen fördern und zugleich bessere Voraussetzungen für eine Verstärkung des wirtschaftlichen Wachstums schaffen. Vorgesehen waren dazu insgesamt etwa 16 Milliarden DM, die in diesem und den kommenden drei Jahren den Gebietskörperschaften zur Förderung entsprechender Investitionsvorhaben zur Verfügung gestellt werden sollten.

Von diesem Programm und den Ende der siebziger Jahre verabschiedeten massiven Steuerentlastungen gingen noch einmal kräftige expansive Impulse aus, die allerdings nicht mehr ausreichten, die Ende 1979 im Zuge der zweiten Ölpreisexplosion einsetzende Rezession zu verhindern. Mit dem tiefen wirtschaftlichen Abschwung sanken die staatlichen Einnahmen stärker als erwartet, und die Ansätze für die Nettokreditaufnahme mußten immer wieder nach oben korrigiert werden. Das staatliche Defizit wuchs von 37,6 Milliarden DM 1979 auf 67,6 Milliarden DM im Jahre 1982. Die Staatsverschuldung hatte ein Niveau erreicht, das von weiten Teilen der Bevölkerung nicht mehr akzeptiert wurde. Jetzt rückte es sich, daß man während der konjunkturellen Aufschwungsphasen 1975/76 und 1978/79 es versäumt hatte, die Defizite im Staatshaushalt weiter



zurückzufahren. Die Fiskalpolitik hatte ihren Handlungsspielraum verloren, an weitere Beschäftigungsprogramme war trotz eines sprunghaften Anstiegs der Arbeitslosigkeit nicht mehr zu denken. Konsolidierung der Staatsfinanzen hieß das Gebot der Stunde, dem sich schließlich auch die

Bundesregierung nicht mehr länger entziehen wollte. Im Herbst 1981 war es dann soweit. Vor allem Sozialausgaben und öffentliche Investitionsvorhaben fielen dem Rotstift zum Opfer. Der lange erwartete Kurswechsel, die Abkehr von der keynesianischen Stabilisierungspolitik, war vollzogen.

### III. Das Ende des Steuerstaats?

Das Ende der sozialliberalen Koalition im Herbst 1982 läutete auch in der Wirtschafts- und Sozialpolitik die Wende ein. Das Stabilitätsgesetz mit seinem Zielkatalog wurde aus der öffentlichen Diskussion verdrängt. Im Vordergrund der „neuen“ Wirtschaftspolitik stand wieder die Inflationsbekämpfung, für die vor allem die Bundesbank zu sorgen hat, ergänzt um eine Finanzpolitik, die die Rahmenbedingungen für die Unternehmertätigkeit verbessern soll. Gemeint war damit in erster Linie die Reduzierung der Staatstätigkeit, um der privaten unternehmerischen Initiative wieder mehr Raum zu geben. Staatliche Markteingriffe und Reglementierungen wie beispielsweise gesetzliche Auflagen oder Subventionen sollten ebenso abgebaut werden wie bestimmte leistungsfeindliche Auswüchse des Sozialstaats. Denn nur eine Regierung, die sich nicht davor scheut, auch drastische Einschnitte in das soziale Netz vorzunehmen, könne gleichzeitig die öffentlichen Haushalte sanieren, die Steuern senken und damit die entscheidenden Voraussetzungen für mehr Wachstum und weniger Arbeitslosigkeit legen.

Bereits wenige Wochen nach dem politischen Machtwechsel unternahm die neue Bundesregierung erste Schritte, ihr wirtschaftspolitisches Konzept in die Tat umzusetzen. Und wie nicht anders zu erwarten, begann man bei den Sozialleistungen: Noch im Dezember wurde das Haushaltsbegleitgesetz 1983 verabschiedet, das neben einigen Änderungen im Steuerrecht vor allem massive Einsparungen im Sozialbereich vorsah, so unter anderem die Kürzung der Kindergeldsätze, die Verschiebung der Rentenanpassung um ein halbes Jahr und die Herausnahme von Bagatellarzneimitteln aus der Erstattungspflicht, um hier nur einige Beispiele zu nennen<sup>16)</sup>. Insgesamt bestand das Sparprogramm aus mehr als 20 Einzelmaßnahmen, deren Gesamtentlastungseffekt für die öffentlichen Haushalte auf knapp 30 Milliarden DM geschätzt wurde. Doch damit gab sich die Bundesregierung noch nicht zufrieden. Im Sommer 1983 verabschiedete sie ein ganzes Gesetzesbündel, das neben weiteren Kürzungen im Sozialbereich, so zum Beispiel beim Arbeitslosen-, Kurzarbeiter- und Schlechtwettergeld,

auch die ersten massiven Steuererleichterungen in Form von Sonderabschreibungsmöglichkeiten für die private Wirtschaft enthielt.

Die positiven Folgen dieser Umverteilungspolitik ließen nicht lange auf sich warten. Die Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte, die 1982 noch 69,9 Milliarden DM betragen hatte, konnte 1983 auf 55,3 Milliarden DM verringert werden, und die Staatsquote, also der Anteil der öffentlichen Hand am gesamtwirtschaftlichen Ergebnis, lag 1983 um mehr als einen Prozentpunkt unter dem entsprechenden Wert des Vorjahres. Als dann auch noch die Konjunktur wieder kräftig anzog und die Prognosen für das kommende Jahr 1984 einen noch stärkeren Wachstumsschub erwarten ließen, sah sich die Bundesregierung in ihrer Politik der veränderten Rahmenbedingungen bestärkt. Sie wählte sich am Beginn eines langanhaltenden, selbsttragenden Aufschwungs, der irgendwann einmal auch auf den Arbeitsmarkt durchschlagen mußte. Die Weichen für die Zukunft waren gestellt: Durch großzügige Entlastungen im Rahmen der geplanten Steuerreform wollte man der wirtschaftlichen Aufwärtsentwicklung zusätzliche Triebkräfte verleihen; auf weitere groß angelegte Sparprogramme glaubte man dagegen zukünftig verzichten zu können.

Wie wir heute wissen, hat sich diese optimistische Prognose über die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung nicht erfüllt. Das reale Wirtschaftswachstum blieb mit Wachstumsraten um zwei Prozent weit hinter den Erwartungen zurück oder, um es mit den Worten des Sachverständigenrats zu sagen: „Das Verlaufsmuster der nun in ihr sechstes Jahr eintretenden wirtschaftlichen Aufwärtsentwicklung ist das eines im ganzen mäßigen Aufschwungs, der zeitweilig verharrt und dann wieder anzieht.“<sup>17)</sup> Die Zahl der Arbeitslosen liegt heute bei mehr als 2,2 Millionen und damit um gut 400 000 über dem Jahresdurchschnitt von 1982; eine Entwicklung, über die der gleichzeitig zu beobachtende Anstieg der Erwerbstätigen von 90 000 Personen wohl nur schwer hinwegtrösten kann. Und selbst haushalts-

<sup>16)</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1983/84, Tabelle 28.

<sup>17)</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1987/88, Ziffer 33.



politisch wachsen die Bäume offenbar nicht mehr in den Himmel. Mit rund 40 Milliarden DM wird die Neuverschuldung des Bundes in diesem Jahr einen neuen Rekordwert erreichen. Das Defizit der öffentlichen Haushalte dürfte selbst bei optimistischer Rechnung kaum unter 70 Milliarden DM liegen, womit wir in etwa wieder den Stand von 1982 — die Neuverschuldung betrug damals 69,9 Milliarden DM — erreicht hätten.

#### IV. Abbau oder Änderung des Sozialstaats?

Wenn heute von den Grenzen des Sozialstaats gesprochen wird, so steht meist die Finanzierung des sozialen Sicherungssystems im Vordergrund. Demographische Entwicklungen und die hohe, auch künftig zu erwartende Arbeitslosigkeit werfen Fragen auf, die bei der sozialen Alterssicherung nur im Rahmen einer Strukturreform gelöst werden können<sup>18)</sup>. Häufig aber geht die Diskussion darüber hinaus. Dann wird der Sozialstaat verdächtigt, für die langandauernde Beschäftigungskrise mitverantwortlich zu sein. Das Netz sozialer Sicherheit wird als soziale Hängematte bezeichnet. Der Leistungswille — so heißt es — wird gelähmt, der Bürger in seiner Entscheidungsfreiheit durch den Versorgungsstaat begrenzt. Für diese Art von Sozialstaatskritik geht es nicht mehr nur um Finanzierungsfragen; hier geht es um einen ordnungspolitischen Angriff auf die Sozialpolitik, bei dem nur Ausmaß und Tempo des Sozialstaatsabbaus von Interesse sind.

In dieser Sozialstaatskritik ergeben sich bemerkenswerte Allianzen. Sie reichen von den Vorschlägen des Kronberger Kreises (minimale Grundsicherung plus eigenverantwortliche Absicherung durch Vermögensbildung oder Privatversicherung) über sozialdemokratische Theoretiker (Johano Strasser) bis hin zu den Grünen, die durch ein existenzsicherndes Mindesteinkommen die Arbeitslosigkeit attraktiver machen wollen (oder, wie sie es nennen, Menschen von falscher Arbeit befreien und „Wege auf der Suche nach Sinn ökonomisch absichern“<sup>19)</sup>). Unter dem Stichwort „neue Subsidiarität“<sup>20)</sup> werden ganz unterschiedliche Zielsetzungen abgehandelt: Auf der konservativen Seite stehen Einspar- und Anreizeffekte im Vordergrund beim Sozialstaatsabbau, der sich gut in das übergreifende Bestreben einfügt, Staatstätigkeit aus der Ökonomie herauszudrängen und dem Marktspiel mehr Raum zu geben. Die Sozialstaatskritik von links richtet

Der Regierungswechsel von 1982 brachte — wenn auch nicht das Ende des Steuerstaates — so doch die Wende zu einer Wirtschaftspolitik, die eine aktive gesamtwirtschaftliche Steuerung ablehnt. Weniger Staat, so lautete das neue wirtschaftspolitische Programm. Das gleichberechtigte Nebeneinander von Sozialstaat und Marktwirtschaft wurde wieder aufgekündigt, eine intensive Diskussion um die zukünftige Ausgestaltung des Sozialstaats begann.

sich gegen Zentralisierung, Bürokratisierung und Anonymität. Sie hat sozialpolitische Verbesserungen im Auge, die — quasi an Markt und Staat vorbei — sich durch eine dezentralisierte Wohlfahrtsproduktion und solidarische Selbsthilfe ergeben können, dabei aber durchaus staatlicher Unterstützung bedürfen.

Das sind grundsätzliche und längerfristige Überlegungen. Akut ist dagegen das Finanzierungsproblem der Sozialversicherung. Es ergibt sich vor allen Dingen aus der demographischen Entwicklung und aus dem hohen und andauernden Stand der Arbeitslosigkeit. Auf der Einnahmenseite entsteht daraus die Kritik an der lohn- und beitragsbezogenen Finanzierung. Auf der Leistungsseite gibt es Überlegungen, das Gewicht beitragsabhängiger Sozialleistungen zu vermindern. Das Äquivalenzprinzip, bisher zentral für die meisten Bereiche der sozialen Sicherung, wird also zur Diskussion gestellt<sup>21)</sup>.

Für eine Leistungsbemessung, die sich von den gezahlten Beiträgen aufgrund von Erwerbstätigkeit löst, gibt es verschiedene Vorstellungen. Da wird einerseits eine Reihe von Modellen aufgeführt, welche ein garantiertes Minimaleinkommen sowie eine bestimmte Grundsicherung in der Altersrente vorschlagen. Andererseits liegen Modelle vor, die informelle Tätigkeiten, welche außerhalb des normalen Beschäftigungssystems erbracht wurden, bei der Leistungsbemessung anrechnen wollen. Dies soll Dezentralisierung, Subsidiarität und haushaltliche Wohlfahrtsproduktion stärken.

Der amerikanische Ökonom Milton Friedman, ein hervorragender Vertreter der radikal-marktwirtschaftlichen Chicago-Schule, vertritt die negative Einkommensteuer als Konzept einer allgemeinen Grundsicherung. Dabei wird bei niedrigen Arbeits-einkommen das verfügbare Einkommen um „nega-

<sup>18)</sup> H.-J. Krupp, Perspektiven einer Strukturreform der sozialen Alterssicherung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 35/87, S. 3–16.

<sup>19)</sup> Th. Schmid (Hrsg.), *Befreiung von falscher Arbeit. Thesen zum garantierten Mindesteinkommen*, Berlin 1984.

<sup>20)</sup> R. G. Heinze (Hrsg.), *Neue Subsidiarität: Leitidee für eine künftige Sozialpolitik?*, Opladen 1986.

<sup>21)</sup> Vgl. K. Gretschmann/R. G. Heinze/J. Hilbert/H. Voelzkow, *Durch die Krise zur Reform: Finanzierungs- und Leistungsalternativen in der Sozialen Sicherung*, in: *Heinze/Hornbach/Scherf, Sozialstaat 2000*, Bonn 1987, S. 15–52.



tive Steuerzahlungen“, das heißt Transferleistungen, vom Staat ergänzt. Bei fehlendem Einkommen besteht es vollständig aus der negativen Einkommensteuer, die dann die Höhe des garantierten Einkommensminimums erreicht. Bezieher höherer Arbeitseinkommen müssen weiterhin positive Steuern zahlen. Steuer- und Transfersystem sollen auf diese Weise zusammengeführt werden, häufig mit dem Ziel, Renten- und Arbeitslosenversicherung zu ersetzen. Man darf vermuten, daß derartige Grundsicherungskonzepte (die auch Staatsbürgergeld, Bürgergehalt, Sozialdividende etc. genannt werden), wenn sie von konservativer Seite vorgeschlagen werden, zur Eingrenzung und zum Abbau des Sozialstaates dienen sollen. Im Ergebnis braucht das nicht so zu sein, es hängt natürlich von der Höhe – und damit auch von der Finanzierbarkeit – des Garantieeinkommens ab. Wenn aber – wie etwa vom Kronberger Kreis – vorgeschlagen wird, über einen Minimalbetrag hinaus alle staatlichen Sozialleistungen zu streichen und den Bürger auf die Notwendigkeit einer privaten Existenzvorsorge zu verweisen, dann ist dies ein konsequenter Beitrag zur Diskussion über den Abbau des Sozialstaats.

Für die Anwälte des Ausstiegs aus der Erwerbsgesellschaft<sup>22)</sup> ist das garantierte Mindesteinkommen der Königsweg, um alternative Beschäftigung, Selbsthilfe, eben auch die „neue Subsidiarität“ finanziell abzusichern. Das sind fromme Wünsche. Fragt man nach der Finanzierung dieser – so hat es ein bissiger Kritiker formuliert – „tendenziellen Überführung der Gesamtbevölkerung in den öffentlichen Dienst“<sup>23)</sup>, so zeigt sich, daß bei einer Finanzierung aus der Einkommensteuer bereits geringe Einkommen sehr viel höher als heute besteuert werden müßten. Doch das sind – sicherlich wichtige – Details, über die sich die Befürworter eines fließenden Übergangs von der Erwerbsarbeit in die Arbeitslosigkeit (mit Mindesteinkommen) den Kopf zerbrechen mögen. Ihre Vorschläge mögen gut gemeint sein, wenn man den allmählichen Ausstieg aus der Erwerbsgesellschaft für einen systemüberwindenden Weg ins Paradies hält. Für dieses hohe Ziel mag jede Hoffnung recht sein. Sie kann aber nicht von der Tatsache ablenken, daß die Konzepte der garantierten Grundsicherung – lange vor den Grünen – vor allem als Vorschläge zum Abbau des Sozialstaats vorgebracht wurden.

Eine Abkehr vom strengen Äquivalenzprinzip bedeuten Grundrenten-Modelle in der Alterssicherung<sup>24)</sup>. Auch hier stehen unterschiedliche Zielset-

zungen hinter den Vorschlägen. Einerseits soll eine minimale soziale Sicherung der wirtschaftlich marginalisierten Gruppen die Grundlage für eine Begrenzung und Rückführung des Sozialstaats sein, weil sich generell die Bürger in freier Selbstverantwortung über dieses Minimum hinaus absichern sollen<sup>25)</sup>. Andererseits wird erhofft, über ein Grundrenten-Modell die Verteilung egalitärer zu gestalten und von der im normalen Arbeitsprozeß erbrachten Leistung abzulösen<sup>26)</sup>.

Schließlich geht es bei der tendenziellen Abkehr vom Äquivalenzprinzip auf der Leistungsseite um die Frage, ob und wie informelle Tätigkeiten – etwa in Nachbarschafts- und Selbsthilfegruppen – in der Sozialversicherung berücksichtigt werden sollen. Auf diese Weise werden durch staatliche Unterstützung solche Aktivitäten ermuntert, von denen man sich eine Verbesserung sozialer Dienstleistungen und obendrein auch noch eine Kostendämpfung verspricht<sup>27)</sup>. Die Diskussion auf diesem Gebiet hat gerade erst begonnen.

Gemeinsam ist den Vorschlägen zur Reform der sozialen Sicherung auf der Leistungsseite, daß den Bürgern grundsätzlich eine Teilhabe an der Wirtschaftsleistung und am gesellschaftlichen Reichtum ermöglicht werden soll, und zwar – im Extrem – unabhängig von ihrem Beitrag im „normalen“ Arbeitsprozeß – ob dies nur eine Änderung oder doch einen Abbau des Sozialstaats bedeutet, das hängt vom Umfang der jeweiligen Grundsicherung ab – und von ihrer Finanzierung.

Auch auf der Finanzierungsseite gibt es Reformvorschläge, die auf eine Ablösung von der Lohnbezogenheit der Beiträge, also auf eine Preisgabe oder mindestens eine Abschwächung des Äquivalenzprinzips hinauslaufen. Die drei wichtigsten sollen nun kurz vorgestellt werden: Erhöhung des Bundeszuschusses an die Träger der Sozialversicherung, Wertschöpfungsbeitrag und Ressourcensteuer.

Der Vorschlag zur Erhöhung des Bundeszuschusses läuft darauf hinaus, das beitragsfinanzierte System der sozialen Sicherung stärker durch allgemeine Steuermittel zu ergänzen. Neben das Äquivalenzprinzip tritt in größerem Umfang als schon heute das Teilhabe- oder Solidaritätsprinzip. Heute handelt es sich dabei vor allem um die Abgeltung sogenannter versicherungsfremder Leistungen (zum Beispiel Invaliden- und Hinterbliebenenversorgung), welche das Sozialversicherungssystem für

<sup>25)</sup> Vgl. M. Miegel/S. Wahl, Gesetzliche Grundsicherung, Private Vorsorge – Der Weg aus der Rentenkrise, Stuttgart 1985.

<sup>26)</sup> Zu Mindestsicherungsvorschlägen der Grünen siehe Bundestagsdrucksache 10/3496 vom 18. Juni 1985.

<sup>27)</sup> Vgl. U. Fink, Hilfe zur Selbsthilfe. Ein Berliner Modell, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11/84, S. 31 ff.; sowie A. Trojan (Hrsg.), Wissen ist Macht, Eigenständig durch Selbsthilfegruppen, Frankfurt 1986.

<sup>22)</sup> Vgl. A. Gorz, Wege ins Paradies, Berlin 1983.

<sup>23)</sup> P. Glotz, Freiwillige Arbeitslosigkeit. Zur neueren Diskussion um das „garantierte Grundeinkommen“, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, (1986) 3, S. 180–192.

<sup>24)</sup> Zur ökonomischen Bewertung solcher Modelle siehe A. B. Pfaff, Grundrente und Mindestsicherung im Alter, in: Heinze/Hornbach/Scherf (Anm. 21), S. 159–170.



die Allgemeinheit erbringt. Sie sollen durch steuerfinanzierte Zuschüsse aufgebracht werden, weil das Äquivalenzprinzip, das eine gruppenspezifische Verteilung von Risiken, Kosten und Nutzen voraussetzt, bei derartigen Transferzahlungen seine Funktion verliert.

Die zu erwartenden Finanzierungsprobleme des Sozialsystems sind — so wird argumentiert — nicht gruppenspezifisch zu begründen, sondern ergeben sich vor allem aufgrund demographischer (Änderung des Bevölkerungsaufbaus) und ökonomischer Entwicklungen (andauernde Arbeitslosigkeit). Deswegen also eine steuerfinanzierte Erhöhung der Bundeszuschüsse.

Da es sich bei diesem Vorschlag — anders als bei der Wertschöpfungsabgabe und der Ressourcensteuer — um eine nur graduelle Veränderung handelt — Erhöhung und nicht Einführung —, wird er in der Diskussion bleiben. Über die Auswirkung einer stärkeren Zuschußfinanzierung auf Allokation und Wachstum einer Volkswirtschaft, über Inzidenz- und Verteilungswirkungen einer solchen Änderung sowie schließlich über die relativen Abgabewiderstände bei Erhöhung der Sozialbeiträge einerseits und Steuererhöhungen andererseits weiß man aber noch nicht viel<sup>28)</sup>.

Die Lohnbezogenheit der sozialen Sicherung wird sich künftig zu bewähren haben. Nicht nur die veränderte Bevölkerungsstruktur wird eine neue Herausforderung sein, sondern auch die vermutlich steigende Bedeutung der Technik, das heißt der Kapitalausstattung, für die Produktion und die Produktivität der Volkswirtschaft. Hier setzt der Vorschlag an, die bisher lohnbezogenen Abgaben durch wertschöpfungsbezogene Abgaben zu ergänzen oder ganz zu ersetzen<sup>29)</sup>. Bei manchen Vorschlägen soll nur der Arbeitgeberanteil entsprechend umbasiert werden. Als Bemessungsgrundlage werden die Bruttowertschöpfung, die Nettowertschöpfung, die Umsätze sowie die Bruttolohn- und Gehaltssumme plus Abschreibungen vorgeschlagen. Ein engeres Konzept, auch „Maschinensteuer“ genannt, sieht nur kapitalbezogene Größen als Bemessungsgrundlage vor: Brutto- oder Nettoinvestitionen, Abschreibungen auf das Anlagekapital oder den sogenannten Kapitalstock, also das Anlagekapital selbst. Nicht nur der eher diffamierende Ausdruck „Maschinensteuer“, sondern auch

gravierende ökonomische Nachteile haben diesen Vorschlag in der Diskussion etwas zurücktreten lassen.

Gegenwärtig wird — lehnt man die Wertschöpfungsabgabe nicht überhaupt ganz ab<sup>30)</sup> — die Bruttowertschöpfung als Bemessungsgrundlage aus guten ökonomischen Gründen favorisiert. Neben Löhnen und Gehältern werden Abschreibungen und Gewinne berücksichtigt; das garantiert die breiteste Basis, welche einen vergleichsweise niedrigen Beitragssatz ermöglicht, die konjunkturelle Stabilität der Beitragseinnahmen sichert, Ausweichreaktionen zur Verminderung der Abgabbelastung erschwert und schließlich weitgehende Allokationsneutralität bewirkt.

Die politische und die ökonomische Diskussion über den Wertschöpfungsbeitrag wird weitergehen. Realisierungschancen werden davon abhängen, wie radikal die vorgeschlagene Änderung sein soll. Die Möglichkeiten reichen von der Ablösung der lohnbezogenen Beitragsbemessung durch Übergang auf eine kapitalbezogene Basis bis zur Ergänzung der Lohnbezogenheit, wenn eine breite Bemessungsgrundlage wie die Bruttowertschöpfung gewählt wird.

Schließlich ist die Ressourcensteuer<sup>31)</sup> zu behandeln. Vorgeschlagen wird, die Beiträge für die soziale Sicherung nicht mehr lohnbezogen, sondern umweltbezogen zu erheben. Der Verbrauch von Umweltgütern (Rohstoffe, Energie, von Luft, Boden und Wasser durch Belastung mit Emissionen) soll besteuert werden. Diese Einnahmen sollen dem System der sozialen Sicherung zufließen. Die Protagonisten der Ressourcensteuer rechnen sich drei segensreiche Effekte zugleich aus: Umweltbelastungen sollen vermindert, die Finanzierung des Sozialsystems soll gesichert, und die Gefahr technologischer Arbeitslosigkeit soll — wegen der Verteuerung der Substitution von Arbeit durch umweltbelastende Technik — gemindert werden. Mit diesem dreifachen Anspruch wird dieses Instrument aber überfordert. Der Finanzierungs- und der Lenkungsaspekt einer solchen Ressourcensteuer sind kaum zu vereinen: Bewirkt sie eine Verhaltensänderung zugunsten einer umweltfreundlichen Produktion und Investition, so leidet das Finanzaufkommen darunter. Diese Schwierigkeit ist aus der Diskussion über Abgaben in der Umweltökonomie und aus Erfahrungen mit Umweltabgaben hinläng-

<sup>28)</sup> Vgl. K. Mackscheidt, *Finanzausgleichsbeziehungen innerhalb und außerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung*, in: Sozialbeirat (Hrsg.), *Langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1984, S. 143 ff.; sowie ders., *Über die Belastbarkeit mit Sozialversicherungsbeiträgen aus der Sicht der Steuerwiderstandsforschung*, in: W. Schmähl (Hrsg.), *Versicherungsprinzip und Soziale Sicherung*, Tübingen 1985, S. 27 ff.

<sup>29)</sup> Vgl. B. Rürup, *Wertschöpfungsbeiträge: Eine Antwort auf die langfristigen Risiken der gesetzlichen Rentenversicherung*, in: Heinze/Hornbach/Scherf (Anm. 21), S. 225 ff.

<sup>30)</sup> Zu einer kritischen Diskussion siehe G. Bäcker, *Viel Lärm um wenig? Der Wertschöpfungsbeitrag als Finanzierungsfundament der Rentenversicherung in der sozialpolitischen Diskussion*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 35/87, S. 28 ff., sowie die dort angegebene Literatur.

<sup>31)</sup> Vgl. H. C. Binswanger et al., *Arbeit ohne Umwelterstörung*, Frankfurt 1983; C. Leipert/U. E. Simonis, *Arbeit und Umwelt. Ansatzpunkte für eine integrierte Beschäftigungs- und Umweltpolitik*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 32/85, S. 3 ff.



lich bekannt<sup>32</sup>). Mit diesem Hinweis ist die Ressourcensteuer zwar nicht vom Tisch zu wischen, sie verliert aber ihren Vorzug als vermeintliches Allzweckinstrument. Der Vorschlag unterstreicht die Rolle des Staates bei der Sicherung von Wachstum und Wohlstand eben auch durch eine ökonomisch fundierte Umweltpolitik. In der Diskussion um die Reform der sozialen Sicherung spielt er nur eine unbedeutende Außenseiterrolle.

In der Auseinandersetzung um die Finanzierung und Leistungsbemessung der sozialen Sicherung

gibt es — wie wir gesehen haben — oft erstaunliche Koalitionen bei der Propagierung eines bestimmten Konzeptes zur Ergänzung oder zur Ablösung des Äquivalenzprinzips und der Lohnbezogenheit der sozialen Sicherung. Genau so wichtig wie die ökonomische Analyse der vorgeschlagenen Konzepte und Instrumente ist aber die Offenlegung der unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Konzeption über die Rolle des Staates bei der Existenzvorsorge seiner Bürger: Änderung oder Abbau des Sozialstaats.

## V. Neue Aufgaben für den Staat: Umwelt- und Strukturpolitik

Bisher wurde über die Aufgaben des Staates bei der gesamtwirtschaftlichen Steuerung und der sozialen Sicherung gesprochen: Steuerstaat und Sozialstaat. Abschließend geht es um den Strukturaspekt der Volkswirtschaft. Wie ist eine Umgestaltung zu umweltfreundlicherer Produktion zu erreichen und wie können die produktivitäts- und wohlfahrtssteigernden Wirkungen neuer Technologien beschleunigt genutzt werden? Zur Debatte steht das Verhältnis von Marktprozeß und staatlicher Intervention bei der Schaffung von Wohlstand durch eine neue Wachstumsqualität<sup>33</sup>).

Die Diskussion über den Sinn von Wirtschaftswachstum, über die Gleichsetzung von Wachstum und Wohlstand, war Anfang der siebziger Jahre vor allem unter dem Eindruck wachsender Umweltprobleme entstanden. Der Hinweis auf die natürlichen Grenzen des Wachstums, den der Club of Rome verbreitete, die zahlreichen Studien zu einer besseren Messung der Nettoeffekte des Wachstums und die Forderung nach qualitativem Wachstum, alles dies war ausgelöst durch die sichtbar gewordenen Belastungen, die der Wirtschaftsprozeß auf die Umwelt legte. Der Umweltschutz — damals ein neues Wort — wurde zu einer politischen Aufgabe.

Zunächst hatte die Umweltpolitik — 1971 wurde das Umweltprogramm der Bundesregierung vorgelegt — einen guten Start. Die gesunde Wirtschaftslage und das Verursacherprinzip — das den Verursachern die Kosten aufbürden sollte und den Finanzministern damit eine weitgehend kostenlose Politik versprach — führten zusammen mit dem Elan eines neuen Umweltbewußtseins zu zügigem Handeln. Die Rezession Mitte der siebziger Jahre brachte dann aber auch die Umweltpolitik in Schwierigkeiten. Der Konsens wurde gekündigt. Umweltpolitik galt vielen als teurer Luxus. Sie ge-

riet in die Defensive. Ihr wurde das Kostenargument gleich zweifach entgegengehalten: Einmal wurden die (privaten und öffentlichen) Ausgaben errechnet und geschätzt. Darüber hinaus aber wurde behauptet, daß die Umweltpolitik andere wirtschaftspolitische Ziele gefährde, insbesondere Vollbeschäftigung und Wirtschaftswachstum, also auch etwas kosten würde.

Damit war die ökonomische Debatte eröffnet. Die Umweltpolitik hat dabei nicht schlecht abgeschnitten. So wurde der Nutzen der Umweltpolitik in Geldgrößen bewertet und den Kosten gegenübergestellt. Auch wenn man die Ergebnisse mit der gebotenen Vorsicht interpretiert, so haben solche Untersuchungen doch zu einer ausgewogeneren Beurteilung der Umweltpolitik geführt. Einen ähnlichen Effekt hatten die Auseinandersetzungen über den Zusammenhang von Umweltpolitik und wichtigen gesamtwirtschaftlichen Zielen. Daß diese Diskussion besonders heftig über den Beschäftigungseffekt geführt wurde, verwundert angesichts der Lage auf dem Arbeitsmarkt nicht. Inzwischen wird aber der positive Effekt der Umweltpolitik auf Wachstum und Beschäftigung kaum noch bestritten<sup>34</sup>). Eine innovationsfördernde, stetige und vorbeugende Umweltpolitik steht nicht im Gegensatz zum Wachstum. Das gilt selbst dann, wenn man nur an meßbares, an quantitatives Wachstum denkt. Nimmt man die Wohlfahrtssteigerung einer umweltverträglicheren Ausrichtung von Produktion und Konsum, das heißt eines sogenannten qualitativen Wachstums, hinzu, so wird man der Umweltpolitik auch hier einen positiven ökonomischen Beitrag zuschreiben.

Qualitatives Wachstum also, denn gerade die Stagnationstendenzen in westlichen Wirtschaften zeigen, daß herkömmliche Wachstumsmuster nicht länger erfolgversprechend sind. Sättigungerschei-

<sup>32</sup>) Vgl. K.-H. Hansmeyer, Abgaben und steuerliche Instrumente der Umweltpolitik — Wirkungsweise, Erfahrungen, Möglichkeiten, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, (1987) 3, S. 251 ff.

<sup>33</sup>) Vgl. W. Meißner/K. G. Zinn, Der neue Wohlstand. Qualitatives Wachstum und Vollbeschäftigung, München 1984.

<sup>34</sup>) Vgl. OECD, Environment and Economics, Paris 1984.



nungen in vielen Bereichen des privaten Konsums einerseits, die Notwendigkeit von Energie- und Rohstoffeinsparungen sowie das Bedürfnis nach Sicherung und Verbesserung der natürlichen Lebensbedingungen andererseits deuten auf eine Verlagerung von Nachfrage und damit auch von Wachstumspotentialen.

Nun könnte man darauf vertrauen, daß marktwirtschaftliche Prozesse zu neuen Technologien und neuen Produkten führen, die diese Umorientierung bewirken. Wachstumspotential liegt aber auch dort, wo es um Bedürfnisse nach Gütern geht, die — wie eine gesunde Umwelt — in der Regel nicht am Markt gekauft werden können. Die Nachfrage nach solchen öffentlichen Gütern muß der Staat wahrnehmen. Dies führt zu Investitionen, die in unserem Wirtschaftssystem wiederum privatwirtschaftlich erstellt werden. Es geht also um die staatliche Erschließung derartiger Nachfrage- und Wachstumfelder.

Beschäftigungs- und Umweltprobleme begründen gleichermaßen die Forderung nach qualitativem Wachstum. Eine dauerhafte Wohlstandsmehrung ist nur möglich, wenn die Produktion in Richtung auf weniger Materialeinsatz, geringeren Energieverbrauch und abnehmende Umweltbelastung verändert wird. Das bedeutet eine Umstrukturierung der öffentlichen Haushalte und der volkswirtschaftlichen Produktionsanlagen. Ein Umweltinvestitionsprogramm kann eine stärker umweltpolitisch orientierte Ausgabenstruktur der öffentlichen Haushalte bewirken. Die Veränderung der Produktionsstruktur kann der Staat durch strengere Umweltschutzaufgaben und höhere Abgaben für umweltbelastende Produktion beschleunigen, also durch die konsequente Anwendung des Verursacherprinzips. Daneben bleibt es lohnend, über eine Ergänzung dieses tragenden Prinzips der Umweltpolitik nachzudenken<sup>35)</sup>, um ökologische Zielsetzungen mit der höchstmöglichen ökonomischen Effizienz zu verfolgen.

Das Verhältnis von Marktprozeß und staatlicher Intervention ist auch — insbesondere durch entsprechende Aktivitäten in einigen Bundesländern — an einer anderen Stelle neu in die Diskussion getreten: bei der Industriepolitik. Auch hier geht es um den Strukturaspekt. Steht bei der Umweltpolitik die Herausbildung einer umweltgerechten Produktions- und Konsumstruktur im Vordergrund, so fallen unter die Industriepolitik alle Maßnahmen, die auf die Steigerung der Produktivität und der Wettbewerbsfähigkeit einer Wirtschaft gerichtet

sind. Sie zielt also auf die Angebotsseite und prinzipiell nicht nur auf den industriellen Sektor. „Industry“ bedeutet im Englischen „Branche“ oder „Wirtschaftszweig“, und so ist „Industrial Policy“ — ein Begriff, der sich in der internationalen Literatur inzwischen etabliert hat — etwa mit unserer Strukturpolitik gleichzusetzen. Faktisch fällt in der Bundesrepublik Deutschland die Strukturpolitik seit den siebziger Jahren mit der Industriepolitik zusammen. Sieht man einmal vom Agrarbereich ab, so waren fast alle Instrumente der Strukturpolitik auf den Industriesektor gerichtet. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang auch, daß die Industrieorientierung mit einer fast ausschließlichen Investitionsorientierung einherging. Das allerdings hat sich im Zuge der Neuen Industriepolitik (NIP) geändert.

Diese jüngste Variante der Industriepolitik hat auch die Frage neu aufgeworfen, wie die Industriepolitik praktisch auszusehen hat: Sollen ihre Maßnahmen generell und ungezielt sein, also lediglich für die Verbesserung der Rahmenbedingungen auf der Angebotsseite sorgen, oder sollen sie vielmehr branchen-, firmen- oder sogar projektspezifisch ausgerichtet sein? Die erste, die generelle Variante der Industriepolitik hatte vor kurzer Zeit unter dem Etikett Angebotspolitik Konjunktur und traf auch ordnungspolitisch auf keine Bedenken, im Gegenteil. Diese Bedenken werden da und dort aber gegen die NIP erhoben.

Die NIP ist branchenspezifisch ausgerichtet und das gleich zweifach: Notleidende alte Branchen sollen — vor allem gegen internationale Konkurrenz — geschützt werden. Zukunftsträchtige Branchen sollen in ihrer Entwicklung gefördert werden. Hauptsächlich werden drei Instrumente genannt: Handels-, Technologie- und Wettbewerbspolitik.

Zum Schutz alter Branchen wird eine protektionistische Handelspolitik favorisiert. Da das veraltete Mittel der Zölle in den Industrieländern wegen GATT kaum noch eingesetzt werden kann, werden nichttarifäre Maßnahmen oder bilateral ausgehandelte Quoten und ähnliche Selbstbeschränkungen vorgeschlagen. Die Attraktivität dieser protektionistischen Maßnahmen gegenüber Wechselkursmanipulationen liegt darin, daß sie eben selektiv steuernd wirken, gezielt auf gewisse Branchen. „Gezielt“ (targeted) ist das Schlüsselwort der NIP, das macht ihre Besonderheit gegenüber der traditionellen Industriepolitik aus. Im Falle der protektionistischen Handelspolitik fällt es aber schwer, gute gesamtwirtschaftliche Argumente für ihren Einsatz zu finden; in der Regel wirkt sie wohlfahrtsmindernd. Allenfalls das Erziehungszoll-Argument läßt sich anführen. Indes bezieht es sich in erster Linie auf Zukunftsbranchen, die Anschluß an die internationale Entwicklung halten oder überhaupt Anschluß finden sollen.

<sup>35)</sup> W. Meißner, Prinzipien der Umweltpolitik, in: R. Wildenmann (Hrsg. im Auftrag des Staatsministeriums Baden-Württemberg), Umwelt, Wirtschaft, Gesellschaft — Wege zu einem neuen Grundverständnis. Kongreß der Landesregierung „Zukunftschancen eines Industrielandes“ (Dezember 1985), Stuttgart 1986, S. 197—207.



Damit sind wir bei der zweiten Seite der NIP, der Förderung der zukunftssträchtigen Branchen, meist im Bereich der Hochtechnologie. Hier wird die gezielte Förderung von Forschung und Entwicklung vorgeschlagen: Technologiepolitik. So umstritten die strukturkonservierende Variante der NIP ist, so übereinstimmend wird die strukturinnovierende Technologiepolitik beurteilt.

Das hat gute Gründe. Der Staat hat immer schon — entgegen aller marktwirtschaftlichen Folklore — an den bedeutenden Innovationsschüben mitgewirkt, also an der Einführung und — wirtschaftlich besonders wichtig — an der Verbreitung von Innovationen. Das gilt für die Eisenbahn genauso wie für den Straßen- und den Luftverkehr. Durch Militärforschung sind wichtige zivil nutzbare Technologien entstanden: Düsenflugzeug, Radar, Transistor und Computer.

Der Hinweis darauf, daß es immer schon so gewesen ist — übrigens auch auf dem Gebiet der Medizin und der Landwirtschaft, auf dem rasante Fortschritte, eben auch der Produktivität, zu verzeichnen waren —, dieser Hinweis braucht nicht zu genügen. Der wichtigste Grund für staatliche Forschungs- und Technologiepolitik liegt darin, daß die Ergebnisse von Innovationen eben der Allgemeinheit zugute kommen. Gewiß, der wirtschaftliche Ertrag von wichtigen technischen Neuerungen fällt dem Erfinder und Innovator zu, zumal dann, wenn ein Patentsystem gewisse Schranken setzt. Letztlich aber kann der Nutzen nicht auf diese Gruppe begrenzt werden, sondern er ist höher, als er sich auf den Unternehmenskonten niederschlägt. Ökonomen sprechen von „positiven externen Effekten“ der Innovation. Und genauso wie staatliche Politik den Unternehmen „negative externe Effekte“ zuschieben muß — dies ist zum Beispiel das Ziel des Verursacherprinzips in der Umweltpolitik —, können die sozialen Erträge von Innovationen auch eine staatliche Förderung von Forschung und Entwicklung rechtfertigen.

Innovationsförderung stärkt den industriellen Sektor, indem öffentliche Mittel dorthin gelenkt werden. Dieses Instrument kann aber auch zur Beeinflussung der Struktur innerhalb dieses Sektors eingesetzt werden. Die Förderungsformen und ihre Wirkungsweise lassen sich unterscheiden. Da ist zum einen die Förderung von Forschung und Entwicklung (FuE), die neue Produkte und Verfahren zum Ziel hat, die von einer ökonomischen Nutzung noch weit entfernt sein können. Und da ist zum anderen die Technologiepolitik, die sich um die Überführung vom „Laboratoriumsstand“ in die wirtschaftliche Produktion und auf den Markt kümmert. Häufig spricht man vom Stadium der Invention, die Gegenstand der FuE-Politik ist, und von der Innovation, um die sich die Technologiepolitik kümmert.

Die Förderung von Forschung und Entwicklung, die einer eventuellen Produktion weit vorangeht, betrifft die Finanzierung von Forschungsinstitutionen (Hochschule, öffentliche Forschungsinstitute, Akademien, Wissenschaftliche Gesellschaften) einerseits und eine globale Förderung (durch steuerliche Begünstigung von oder Zuschüssen zu FuE-Ausgaben) entsprechender Tätigkeiten in Unternehmen andererseits. Sie ist zur Beeinflussung der Struktur innerhalb des Industriesektors ungeeignet. Dazu nämlich wird die Förderung von neu entwickelten Technologien bis zur Produktions- und Marktreife eingesetzt. Sie findet sich sowohl als enge projektbezogene Förderung oder — zwischen Global- und Projektförderung liegend — als Unterstützung gewisser abgegrenzter Technologiebereiche.

Mit den Formen der Forschungs- und Technologiepolitik wird auch eine Entscheidung über das Verhältnis von Marktmechanismus und Industriepolitik getroffen. Tatsächlich dreht sich die Auseinandersetzung um diese Variante der Industriepolitik — bei allgemeiner Übereinstimmung über ihre grundsätzliche Zweckmäßigkeit — vor allem um die Alternativen Global- oder Projektförderung. Wird die FuE-Politik aber hauptsächlich mit Mängeln des Marktmechanismus zur Bewältigung des beschleunigten Strukturwandels begründet, so kann es nicht verwundern, daß die stärker sektor- oder gar projektspezifische Förderung in westlichen Marktwirtschaften eine steigende Bedeutung bekommen hat<sup>36)</sup>.

Bleibt die Wettbewerbspolitik als Instrument der NIP. Neuere spektakuläre Unternehmenszusammenschlüsse sind — nicht nur in Baden-Württemberg — gerne mit industriepolitischen Erfordernissen begründet worden. In den USA hat die derzeitige Regierung ihre permissivere Anti-Trust-Haltung auch mit den gestiegenen Anforderungen an die amerikanische Industrie im internationalen Konkurrenzkampf gerechtfertigt. Macht man sich die pointierte Meinung des amerikanischen Ökonomen Galbraith zueigen, daß Wettbewerbspolitik der letzte verzweifelte Versuch eines resignierenden Verstandes ist, weil die Konzentrationstendenzen ohnehin obsiegen, dann braucht man sich über die Gefährdung der marktwirtschaftlichen Ordnung durch die wettbewerbspolitische Orientierung der NIP keine weiteren Gedanken zu machen. Bleibt man allerdings dabei, daß Wettbewerbspolitik auch ein Stück Machtkontrolle sein soll und kann, dann muß die konzentrationsfördernde Variante der NIP ordnungspolitisch allerdings kritischer beurteilt werden.

<sup>36)</sup> Vgl. die detaillierten Angaben in den genannten Berichten der OECD, *The Aims and Instruments of Industrial Policy. A Comparative Study*, Paris 1975; sowie *Selected Industrial Policy Instruments*, Paris 1978.



Fragen wir abschließend: Gefährdet eine aktive Industriepolitik, eben die NIP, mit ihren Hauptinstrumenten Handels-, Technologie- und Wettbewerbspolitik die marktwirtschaftliche Orientierung? Dies ist die Frage nach Art und Stärke staatlicher Intervention in die Privatwirtschaft. Es ist eine alte Frage.

Bereits der Beginn der Industrialisierung stand unter dem umfassenden wirtschaftspolitischen Einfluß des Staates. Die merkantilistische Politik des 17. und 18. Jahrhunderts richtete sich auf Gewerbeförderung und verband damit die — richtige — Vorstellung, daß Armut und Arbeitslosigkeit keine naturgesetzlichen Phänomene darstellen. Auch trat der Staat häufig — sehr ausgeprägt etwa in Preußen — als Unternehmer auf. Die merkantilistische Politik des 17. und 18. Jahrhunderts bildete somit eine wesentliche Voraussetzung für den weiteren wirtschaftlichen Aufstieg.

In der neueren Zeit bestätigte sich über die vergangenen Jahrzehnte hinweg die von dem deutschen Ökonomen Adolph Wagner Ende des vergangenen Jahrhunderts formulierte These von der wachsenden Ausdehnung der „öffentlichen und speziell der Staatstätigkeit“. Der Infrastrukturbedarf der Industriewirtschaften forderte wachsende ökonomische Eigenleistungen des Staates: Verkehrssysteme, Energieversorgung, Kanalisation und Abfallbeseitigung in den rasch wachsenden Industriestädten. Aber auch die vielfältigen immateriellen Leistungen wie Bildung und Forschung, Rechts- und Sicherheitswesen und schließlich die aus der modernen Sozialpolitik erwachsenden Aufgaben sowie die Rüstungs- und kriegsfolgebedingten Ausgaben steigerten die Staatsquote, den Anteil des Staates am Sozialprodukt.

Bereits die Ausweitung des Staatssektors führte zu einem Funktionswandel staatlicher Wirtschaftspolitik: Eine „entstaatlichte“ Wirtschaft ist heute nicht mehr möglich. Doch mit der Ausdehnung staatlicher Investitionen änderte sich auch ihre strukturelle Wirkung. Der Staat greift stützend auch auf sektoraler und regionaler Ebene in den Wirtschaftsablauf ein. Dies wird am deutlichsten in den differenzierten steuer- und subventionspolitischen Maßnahmen sichtbar, die jedoch nur einen Teil der strukturwirksamen Staatseingriffe ausmachen. Was hier historisch entstand, läßt sich nicht ohne Schäden rückgängig machen.

Die Staatsabhängigkeit der privaten Wirtschaft variiert von Branche zu Branche. Wegen des gesamtwirtschaftlichen Zusammenhangs aller Bereiche sind aber auch jene Unternehmen und Wirtschaftszweige vom Staat abhängig, die keine direkten Hil-

fen beziehen oder unmittelbare Eingriffe erfahren. Der Kohlebergbau, die Wertindustrie, der Stahlbereich sind in der Bundesrepublik ohne Subventionen und interventionistische Steuerung nicht existenzfähig. Der Tiefbau lebt weitgehend von staatlichen Aufträgen, und auch der Wohnungsbau wird weitgehend durch Steuerpräferenzen vor einer anhaltenden Schrumpfung bewahrt. Der Rückzug des Staates wäre ein wachstums- und beschäftigungspolitisches Katastrophenprogramm.

Doch auch an der Durchsetzung des technischen Fortschritts, ursprünglich die Domäne unternehmerischer Dynamik, ist der Staat maßgeblich beteiligt. So verdanken Mikroelektronik und elektronische Datenverarbeitung ihre Expansion dem Zusammenwirken von Staat und Wirtschaft. Die beiden im Herstellungsbereich von Mikroelektronik führenden Länder USA und Japan erreichten ihre Gipfelposition mit staatlicher Hilfe. Es bleibt dahingestellt, ob ein Industrieland wie die Bundesrepublik Deutschland aus jenem Wettlauf ausscheiden darf, ohne auf längere Sicht unerwünschte technologische Abhängigkeiten zu erfahren und ihr Innovationspotential zu vermindern.

Damit sind wir wieder bei der Kernfrage dieses Aufsatzes: Wie weit reichen ordnungspolitische Argumente — die in der Bundesrepublik Deutschland immer ein größeres Gewicht haben als in anderen Volkswirtschaften —, um mit ihnen die staatliche Intervention, hier also die NIP, zu diskreditieren? Wir wollten zeigen, daß die Indienstnahme von protektionischer handels- und konzentrationsfördernder Wettbewerbspolitik für die NIP bedenklich ist. Andererseits ist eine aktive Industriepolitik, die insbesondere auf die gezielte Förderung von Forschung und Entwicklung abstellt, im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung möglich und notwendig.

Damit aber ein föderalistischer Subventionswettbewerb verhindert wird — ein gesamtwirtschaftliches Nullsummenspiel — und die Industriepolitik mit den anderen Feldern der Wirtschaftspolitik verbunden bleibt, können die strukturpolitischen Maßnahmen nicht unabhängig voneinander bleiben. Dem Wirtschaftspolitiker bereitet die Gegenläufigkeit von selektiven Eingriffen ebenso Sorge wie ihre Abstimmung mit dem Marktmechanismus. Die Diskussion über das Verhältnis von Markt und staatlichem Eingriff erwächst auch aus der Notwendigkeit. Interventionismus — vor allem den gezielten strukturpolitischen Interventionismus — in den Ablauf unserer gemischten Wirtschaft einzubetten.



## VI. Programmatischer Interventionismus

Die Diskussion über Globalsteuerung oder neue Rahmenbedingungen, über Änderung oder Abbau des Sozialstaats sowie über das Ausmaß staatlicher Intervention bei der Umwelt- und Strukturpolitik betrifft immer das Verhältnis von Markt und Staat.

Es gibt zwei Grundversionen zu diesem Thema. Die erste Version heißt: Soviel Markt wie möglich, soviel Staat wie nötig. Dieser Satz läßt sich beliebig lange variieren und eignet sich für ordnungspolitische Debatten, bei denen vornehmlich feste Überzeugungen ausgetauscht werden. Die zweite Version weist hin auf die historische Erfahrung. Diese zeigt, daß die Mischung von Marktwirtschaft und staatlicher Intervention zu guten Ergebnissen führen kann. An historischen Beispielen ist kein Mangel, so daß man sich nicht mit diesem kurzen Hinweis zu begnügen braucht, sondern auch hier lange und ausführliche Illustrationen ausbreiten kann. Ergiebiger ist es, das Thema vor dem Hintergrund einer konkreten Situation zu diskutieren. Die heutige Situation ist gekennzeichnet durch eine Mischung von ökonomischer Stagnation (zumindest auf dem Arbeitsmarkt) und ökologischer Knappheit.

In der politischen Diskussion, aber auch in den Wirtschaftswissenschaften werden vor allem zwei Wege diskutiert, auf denen man sich diesem doppelten Problem nähern sollte. Erstens der Vorschlag, es mit großen Ausgabenprogrammen zu versuchen (Stichwort: Eine Milliarde DM schafft 15–20 000 Arbeitsplätze). Die Protagonisten dieses Vorschlags berufen sich gerne auf den englischen Nationalökonom Keynes. Der zweite Vorschlag: in der Bundesrepublik durch Staatsabbau und sogenannte bessere Rahmenbedingungen Wachstum erzeugen (Stichwort: Ärmel hochkrempeln).

In der Wirtschaftswissenschaft spiegelt sich diese Alternative in der Diskussion zwischen staatsvertrauenden Fiskalisten und marktgläubigen Monetaristen. Das Fach hat in solchen Alternativdiskussionen eine lange Tradition: Bei Adam Smith gab es den Gegensatz zwischen Merkantilismus und natürlicher Freiheit. Im 19. Jahrhundert hieß es Kapitalismus oder Sozialismus. In der Freiburger Schule ging es um die Wahl zwischen freier Verkehrswirtschaft und zentraler Verwaltungswirtschaft. Wenn das Thema Markt und Staat erst zwischen solche Alternativschablonen gefallen ist, ist viel Grundsätzliches, aber nicht mehr viel Neues zu erwarten.

Wir möchten deswegen mit einem Votum abschließen, das sich über solches Alternativdenken hinwegsetzt: Für einen programmatischen Interventionismus<sup>37)</sup>. Diese Konzeption zielt auf die Koordination marktwirtschaftlich ablaufender Einzelentscheidungen, auf die Herstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, auf umweltpolitische Rahmensetzung. Programmatischer Interventionismus bedeutet keine Kritik am Marktsystem, sondern Kritik an der These von der Stabilität des Marktsystems. Es fällt zwischen die Extrempositionen von Wirtschaftsliberalismus und Sozialisierungssillusionen. Wie diese und andere wirtschaftspolitischen Konzeptionen braucht auch der programmatische Interventionismus seine Ideologie: Sie heißt Vollbeschäftigung, Umweltschutz und soziale Sicherung.

<sup>37)</sup> Vgl. K. G. Zinn, *Krise und Perspektiven des Interventionismus*, in: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Wien 1983, S. 325 ff.



# Sozialpolitik — Achillesferse der Sozialen Marktwirtschaft?

## I. Einleitung

Die am Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft orientierte Wirtschaftspolitik hat bis in die siebziger Jahre hinein die an sie gerichteten Erwartungen weitgehend erfüllt. So gelang es ihr nicht nur, die stabilitätspolitischen Ziele — Geldwertstabilität und Vollbeschäftigung — bei kontinuierlichem Wachstum in erheblichem Umfang zu realisieren. Sie konnte auch das System der sozialen Sicherung ausbauen, ohne dessen finanzielle Solidität zu gefährden.

Inzwischen fallen zunehmend Schatten auf diese frühe(re) Erfolgsbilanz der Sozialen Marktwirtschaft. Da ist nicht nur die hartnäckige Arbeitslosigkeit größeren Umfangs. Da ist auch der nicht mehr zu leugnende Tatbestand, daß praktisch alle Bereiche sozialpolitisch motivierter Interventionen an Grenzen der Finanzierbarkeit stoßen.

Deshalb drängt sich die Frage auf, ob diese Entwicklungen nicht vielleicht einen Komplex gemeinsamer Ursachen haben. Insbesondere fragt man sich, ob diese Leistungsdefizite gleichsam auf einen Konstruktionsfehler der Sozialen Marktwirtschaft zurückzuführen sind oder auf eine (zunehmende) Diskrepanz zwischen Leitbild und Praxis dieses Wirtschaftssystems beruhen.

Angesichts der verfolgten Fragestellung wird der Begriff Sozialpolitik<sup>1)</sup> hier in einem umfassenden Sinne verstanden: Er steht für die Gesamtheit der Maßnahmen, die „sozial motiviert“ sind, das heißt, mit der Begründung ergriffen werden, einen Beitrag zur Verwirklichung sozialer Sicherheit und sozialer Gerechtigkeit (im Sinne von Bedarfsgerechtigkeit) zu leisten.

## II. Die soziale Komponente im Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft

### 1. Die Grundidee der Sozialen Marktwirtschaft

Wie bereits die Bezeichnung „Soziale Marktwirtschaft“ nahelegt, versteht sich diese Konzeption als „neuartige Synthese“ im Sinne einer „ordnungspolitischen Idee“, „deren Ziel es ist, auf der Basis der Wettbewerbswirtschaft die freie Initiative mit einem gerade durch die marktwirtschaftliche Leistung gesicherten sozialen Fortschritt zu verbinden“<sup>2)</sup>. Die vier — hier besonders betonten — Konzepte können als Schlüsselbegriffe für das Verständnis und zur Charakterisierung der Sozialen Marktwirtschaft als wirtschaftspolitischer Konzeption betrachtet werden: Die Wettbewerbswirtschaft setzt individuelle Freiheit voraus und ist gleichzeitig selbst Voraussetzung für eine wirksame Entfaltung privater Initiative zur Steigerung der gesamtwirt-

schaftlichen Leistungsfähigkeit, die ihrerseits wieder eine notwendige Vorbedingung für „sozialen Fortschritt“ darstellt.

Die grundlegende Idee der Sozialen Marktwirtschaft besteht somit darin, „das Prinzip der Freiheit auf dem Markte mit dem des sozialen Ausgleichs zu verbinden“<sup>3)</sup>. Damit freilich ist nur eine Zielvorstellung formuliert. Die entscheidende Frage ist die nach den Möglichkeiten einer Realisierung dieser angestrebten Synthese.

Tatsächlich haben die Begründer der Sozialen Marktwirtschaft von Anfang an ihr besonderes Augenmerk gerade auf diese Frage gerichtet. Gefordert wird eine Steuerung des gesamtwirtschaftlichen Geschehens, die sich der Marktwirtschaft als eines leistungsfähigen Koordinationssystems bedient und sie — nicht zuletzt durch ergänzende Wirtschaftspolitik — auch gezielt in den Dienst sozialer Zielsetzungen stellt. Eine erfolgreiche Verwirklichung des anspruchsvollen Zielbündels bedarf nach dieser Auffassung einer neuartigen Ge-

<sup>1)</sup> Daß diese Thematik zumindest für die Wirtschaftswissenschaft nicht neu ist, zeigt sich schon daran, daß B. Molitor schon vor Jahren einen Aufsatzband mit diesem Titel veröffentlichte, dem inzwischen zwei weitere folgten: Lohnpolitik und Arbeitsmarkt, Hamburg 1977; Marktwirtschaft und Wohlfahrtsstaat, Hamburg 1981.

<sup>2)</sup> A. Müller-Armack, Art. Soziale Marktwirtschaft, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Tübingen-Göttingen 1956, S. 390.

<sup>3)</sup> A. Müller-Armack, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, Freiburg/Br. 1966, S. 243.



staltung staatlicher Wirtschaftspolitik. Dies gilt zunächst für die Setzung der rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen, die für die Entfaltung und Sicherung einer leistungsfähigen Marktwirtschaft von konstitutiver Bedeutung sind (Ordnungspolitik). Es gilt aber auch für die Gestaltung des Instrumentariums staatlicher Wirtschaftspolitik, das zur Ergänzung „der Freiheit auf dem Markte“ im Interesse „des sozialen Ausgleichs“ einzusetzen ist (zum Beispiel im Rahmen der Sozialpolitik oder der Strukturpolitik).

Wie diese Darlegungen bereits implizieren, kommt der Marktwirtschaft „als staatlicher Veranstaltung“ (L. Miksch) die Funktion eines wirtschaftlichen Fundaments der Sozialen Marktwirtschaft zu: Nur in dem Maße, wie „das Prinzip der Freiheit auf dem Markte“ materiellen Wohlstand schafft, kann auch eine Politik „des sozialen Ausgleichs“ erfolgswirksam betrieben werden. Gleichzeitig anerkennt die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft aber auch, daß die Marktsteuerung Forderungen sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit unmittelbar nicht Rechnung zu tragen vermag und daher der Ergänzung bedarf. Doch ist nach dieser Auffassung die Marktsteuerung im Interesse eines sozialen Ausgleichs eben nicht nur ergänzungsbedürftig, sondern grundsätzlich auch ergänzungsfähig, ohne ihre besonderen Vorzüge einzubüßen. Voraussetzung dafür ist freilich, daß solche Maßnahmen ergänzender staatlicher Wirtschaftspolitik dem Kriterium der Marktkonformität genügen, das heißt, „den sozialen Zweck sichern, ohne störend in die Marktapparatur einzugreifen“<sup>4)</sup>.

## 2. Zum Verhältnis von Marktwirtschaft und Sozialpolitik

Dabei soll über die Notwendigkeit ergänzender Wirtschafts- und Sozialpolitik nach dem Subsidiaritätsprinzip entschieden werden: Nur soweit dezentrale Entscheidungsträger (wie besonders die Haushalte und Unternehmen) ein Problem nicht mehr zu bewältigen vermögen, sollen übergeordnete Instanzen im Sinne einer Hilfe zur Selbsthilfe eingreifen.

Die Betonung des Subsidiaritätsprinzips macht deutlich, daß zunächst und vor allem das einzelne Mitglied der Wirtschaftsgesellschaft gefordert ist: Jedes Individuum hat nicht nur das Recht auf freie Wahl des Berufs und des Arbeitsplatzes, es hat auch die Pflicht, grundsätzlich selbst für sein wirtschaftliches Wohlergehen zu sorgen. Es hat nicht nur das Recht, seine privaten Zwecke zur Richtschnur seines Handelns zu machen, es ist primär auch selbst für die Sicherung seiner wirtschaftlichen Existenz verantwortlich. Deshalb ist in der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft nicht der Versorgungs-

staat angelegt, in dem individuelle Initiative und Eigenvorsorge durch staatliche Fürsorge ersetzt werden, sondern eine Gesellschaft freier Bürger, die auch zur Sicherung ihrer wirtschaftlichen Existenz zunächst und vor allem eigenverantwortlich handeln.

Für die Leitbildvorstellung der Sozialen Marktwirtschaft bedeutet dies: Das vielzitierte Ziel „Wohlstand für alle“ (L. Erhard) soll nicht in erster Linie durch Umverteilung realisiert werden, sondern durch eine aktive und produktive Teilnahme möglichst vieler am Prozeß der wirtschaftlichen Leistungserstellung. Nur in Fällen, in denen der einzelne aufgrund seiner Lebenssituation oder aus anderen Gründen, die er nicht zu vertreten hat, kein (ausreichendes) Einkommen zu erzielen vermag, soll eine Politik des sozialen Ausgleichs Platz greifen. Deshalb sollen Maßnahmen des sozialen Ausgleichs Markteinkommen, wo immer dies möglich ist, nicht (völlig) ersetzen, sondern ergänzen und als Hilfe zur Selbsthilfe gestaltet werden. So soll der einzelne möglichst dazu gebracht werden, für die Zeiten ohne Arbeitseinkommen selbst Vorkehrungen zu treffen; dabei ist staatlicher Zwang auf das unabdingbare Maß zu beschränken und dem einzelnen Bürger Wahlfreiheit zwischen Alternativen zu belassen, weil nur so individuelle Präferenzen Berücksichtigung finden können.

Diese Implikationen des Subsidiaritätsprinzips im Lichte der verfassungsrechtlich verankerten wirtschaftlichen Freiheit des Individuums unterstreichen einmal mehr das Primat der liberalen, marktwirtschaftlichen Komponente. Es resultiert allein schon daraus, daß sozialer Ausgleich die Erstellung wirtschaftlicher Leistungen voraussetzt, weil nur das verteilt werden kann, was an Gütern und Dienstleistungen produziert wird. Insofern ist eine leistungsfähige Marktwirtschaft die realökonomische Grundlage für jede Politik des sozialen Ausgleichs. Gleichzeitig kommt der marktwirtschaftlichen Komponente im Rahmen der Sozialen Marktwirtschaft aber auch dadurch eine prädominante Funktion zu, daß sie den Bedarf an sozialem Ausgleich wesentlich mitbestimmt: Je leistungsfähiger die Marktwirtschaft ist, desto geringer ist grundsätzlich der Bedarf an Sozialpolitik. Wenn es gelingt, Geldwertstabilität, Vollbeschäftigung und Wirtschaftswachstum zu verwirklichen, so entlastet dies das System der sozialen Sicherung nicht nur durch steigende Einnahmen, sondern auch durch sinkende Ausgaben. Mit Recht wird wieder darauf hingewiesen, daß allein die hohe Effizienz und die daraus resultierende höchsten Ansprüchen genügende Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen eine „soziale Leistung“ ersten Ranges darstellt. Insofern ist die immer wieder zu hörende Feststel-

<sup>4)</sup> A. Müller-Armack (Anm. 2), S. 391.



lung, die beste Sozialpolitik sei eine zielwirksame Wirtschaftspolitik, durchaus zutreffend: Eine Politik des sozialen Ausgleichs wird dadurch zwar nicht überflüssig, aber doch erheblich entlastet.

### 3. Systemkonformität als Gestaltungsprinzip und Beurteilungsnorm

Wenn die geistigen Väter der Sozialen Marktwirtschaft nicht müde werden, diese Zusammenhänge herauszustellen, so hat dies auch noch einen weiteren Grund: Gemeint ist die Befürchtung, daß die grundsätzlich befürwortete Politik des sozialen Ausgleichs zum Einfallstor eines Interventionismus werden könnte, der die Leistungsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Systems erheblich beeinträchtigt.

Um dieser Gefahr vorzubeugen, soll nach der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft (staatliche) Wirtschaftslenkung marktkonform gestaltet werden. Wie bereits erwähnt, bedeutet dies: Eingriffe zur Steuerung des wirtschaftlichen Geschehens sind so zu gestalten, daß sie den Funktionsbedingungen der Marktsteuerung Rechnung tragen, das heißt, einzelwirtschaftliches Verhalten so beeinflussen, daß unter Berücksichtigung der betroffenen Interessen und der ein Marktsystem kennzeichnenden Wirkungszusammenhänge die verfolgte(n) Zielsetzung(en) erreicht werden. Dabei ist besonders zu beachten, daß individuelles Verhalten durch Interventionen nicht festgelegt, sondern nur bestimmten Beschränkungen unterworfen wird und daher Entscheidungsspielräume verbleiben, die zu (unerwünschten) Ausweichreaktionen genutzt werden, wenn anders ökonomische Belange der betroffenen Entscheidungsträger nicht realisiert werden können.

Da die grundlegende Aufgabe jeder Wirtschaftspolitik in einer freien Gesellschaft darin besteht, einzelwirtschaftliche Interessen im Sinne gesamtwirtschaftlicher Ziele zu koordinieren, deckt sich das Kriterium der Marktkonformität mit dem der Zielkonformität, sofern unerwünschte Nebenwirkungen vermieden werden. Interventionen, die den Funktionsbedingungen und den Wirkungsmechanismen einer dezentralen Steuerung der mikroökonomischen Beziehungen Rechnung tragen und daher geeignet sind, das angestrebte Ziel(bündel) zu erreichen, ohne andere Ziele zu verletzen, sollen im folgenden daher kurz als systemkonform oder systemgerecht bezeichnet werden. „Nur eine Sozial-

politik, die sich zur Durchsetzung ihrer sozialen Ziele im Prinzip auf das Instrument offener Direkttransfers (an Haushalte!) konzentriert, ist mit einer Marktwirtschaft systemkonform. Bei allen anderen Verfahren . . . sind zumindest die sozialen Kosten größer als der soziale Nutzen . . .“<sup>5)</sup>

Als systeminkonform sind entsprechend vor allem Interventionen zu betrachten, die Preise als Indikatoren relativer Knappheiten verfälschen und/oder den Preismechanismus der Fähigkeit berauben, auf den einzelnen Märkten — vermittelt durch freie Preisbildung — Angebot und Nachfrage tendenziell zum Ausgleich zu bringen. Hierzu gehören alle Eingriffe in Form von preis- und/oder mengenpolitischen Festlegungen: Sie beschränken die Flexibilität der Preisbildung oder die Reagibilität von Angebot und Nachfrage und bewirken durch die Setzung falscher Steuerungsimpulse eine Irreführung des einzelwirtschaftlichen Anpassungsverhaltens. Systeminkonforme Interventionen erweisen sich daher regelmäßig nicht nur als wenig zielwirksam; sie tragen — aufgrund der durch sie bedingten Fehlentwicklungen — stets auch den Keim für weitere Eingriffe in sich, ja sie bewirken eine regelrechte Interventionsspirale, wenn der systemwidrige Eingriff als Auslöser einer solchen Entwicklung nicht zurückgenommen wird. So kommt es letztlich zu einer erheblichen Fehlleitung knapper Ressourcen, zumal die wirklich Bedürftigen meist am wenigsten begünstigt werden, wenn sie per Saldo nicht sogar stärker belastet als entlastet werden — eine Frage, die vor allem bei einer durch allgemeine Abgaben finanzierter Umverteilungspolitik oft kaum stichhaltig zu beantworten ist.

Die folgende Untersuchung wichtiger Aktionsfelder der Sozialpolitik soll Aufschluß darüber geben, inwieweit die im Rahmen der Sozialen Marktwirtschaft verfolgte Politik des sozialen Ausgleichs dem Postulat systemkonformer Gestaltung entspricht. Dabei sollen zunächst die zwei wichtigsten Bestandteile des Systems der sozialen Sicherheit, nämlich die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) und die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV), zur Sprache kommen. Anschließend sollen dann sozialpolitisch motivierte Eingriffe auf dem Arbeitsmarkt (Lohnnivellierung, Arbeitnehmerschutz und Arbeitszeitverkürzung) ordnungspolitisch beleuchtet werden.

<sup>5)</sup> W. Stützel, Systemkonforme Sozialpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, in: Wirtschaftsdienst, (1980) IX, S. 455.



### III. Schwerpunkte der Politik des sozialen Ausgleichs in der Praxis der Sozialen Marktwirtschaft

#### 1. Grundzüge des Systems der sozialen Sicherung

Die Anfänge des heute existierenden Systems der sozialen Sicherung gehen bekanntlich auf die Ära Bismarck zurück. Die in den siebziger Jahren des 19. Jahrhunderts ins Leben gerufenen Pflichtversicherungen (Kranken- und Rentenversicherung) wurden in den zwanziger Jahren des 20. Jahrhunderts um die Arbeitslosenversicherung ergänzt und bilden mit dieser Ergänzung bis heute (nicht nur) in der Bundesrepublik Deutschland die Grundpfeiler des Systems der sozialen Sicherung (vor allem) für Arbeiter und Angestellte. Sie haben also nicht nur politische Zäsuren größten Ausmaßes überdauert, sie sind auch in mannigfacher Weise weiterentwickelt und ausgebaut worden<sup>6)</sup>.

Gemeinsam ist allen drei Sparten bis heute die gesetzlich festgelegte Zwangsmitgliedschaft: Die in Frage stehenden Arbeitnehmer müssen die Mitgliedschaft in diesen Versicherungen erwerben, sofern ihr Einkommen nicht bestimmte Höhen überschreitet. Diese Regelung stellt für die Betroffenen eine massive Einschränkung des Rechts auf freie Einkommensverwendung dar. Begründet wird dieser Eingriff damit, daß mit der gebotenen wirtschaftlichen Vorsorge für die in Frage stehenden Lebenssituationen (Krankheit, Invalidität, Alter, Arbeitslosigkeit) nicht allgemein und zuverlässig zu rechnen ist, wenn sie der freien Entscheidung des einzelnen überlassen bleibt. Da es aufgrund des von E. von Böhm-Bawerk so genannten „Gesetzes der Minderschätzung künftiger Bedürfnisse“ zu erheblichen Versorgungslücken und damit zur Belastung Dritter bzw. der Gesamtgesellschaft kommt, wird die Einführung einer diesbezüglichen Versicherungspflicht nicht nur als gerechtfertigt, sondern als geboten betrachtet.

Die so begründete Notwendigkeit einer begrenzten Versicherungspflicht findet weithin Zustimmung. Dieser gesellschaftliche Konsens beschränkt sich jedoch auf den Grundsatz der Versicherungspflicht. Zur konkreten Ausgestaltung der verschiedenen Pflichtversicherungen gibt es erhebliche Meinungsverschiedenheiten. Fragen dieser Art zogen in den letzten Jahren wachsende Aufmerksamkeit auf sich, ja sie sind inzwischen zu Schwerpunkten der politischen und der wissenschaftlichen Diskussion geworden. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß zunehmend Konstruktionsfehler virulent werden, die die weitere Finanzierbarkeit bislang praktizierter Sozialversicherungen gefährden und Reformen unaufschiebbar machen. Auslöser dieser

Entwicklungen sind einerseits die bekannten demographischen Veränderungen, andererseits die hartnäckige Arbeitslosigkeit erheblichen Ausmaßes und die forcierte Arbeitszeitverkürzung. Besonders betroffen sind die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) und die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV). Dies verdeutlicht bereits die folgende elementare Analyse.

#### 2. Die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV)

Alle Arbeiter und Angestellten, deren Bruttoeinkommen eine bestimmte (dynamisierte) Höhe nicht überschreiten, sind gesetzlich verpflichtet, der GKV beizutreten. Dabei haben nur Angestellte die Wahl zwischen der AOK und einer Reihe von Ersatzkassen, deren Angebote durchaus Unterschiede sowohl in der Prämienhöhe als auch im Leistungsangebot aufweisen. Doch stehen solche Wahlmöglichkeiten einerseits keineswegs allein Versicherungspflichtigen offen. Andererseits ist allen sich bietenden GKV-Alternativen ein zentrales Merkmal gemeinsam: Die Höhe der qua Quellenabzug zu entrichtenden Prämien ist in jedem Fall nicht an den zu erwartenden Risiken orientiert (wie in der privaten Krankenkasse), sondern sie ist allein von der Einkommenshöhe des zu Versicherenden abhängig: Die Inanspruchnahme von Leistungen erfolgt somit nach (dem zum Beispiel von der Familiengröße abhängigen) Bedarf, die Finanzierung der daraus resultierenden Aufwendungen dagegen nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (gemessen an der Höhe des Arbeitseinkommens) des einzelnen Pflichtversicherten. Der damit intendierte soziale Ausgleich bringt aber, wie mit zunehmendem Gesundheitsbewußtsein immer deutlicher wurde, weitreichende Probleme mit sich.

Da zwischen der Prämie, die der Versicherte zu zahlen hat, und dem Umfang der Leistungen, die er in Anspruch nimmt, unmittelbar kein Zusammenhang besteht, ist die viel zitierte „Kostenexplosion im Gesundheitswesen“ vorprogrammiert. Der Pflichtversicherte hat nämlich keinerlei Anreiz, sich bei der Inanspruchnahme von medizinischen Leistungen Zurückhaltung aufzuerlegen. Das Gegenteil ist zu erwarten: Da sein finanzieller Beitrag – zumindest absolut – mit steigendem Einkommen auch dann wächst, wenn er keine Leistungen in Anspruch nimmt, hat sich verständlicherweise zunehmend die Neigung verbreitet, für den fixen Zwangsbeitrag auch möglichst viel „herauszuholen“.

Die dadurch bedingte Tendenz eines kontinuierlich steigenden Leistungsbedarfs schlägt sich dann zwar früher oder später in steigenden Beiträgen nieder. Da der einzelne Pflichtversicherte jedoch durch

<sup>6)</sup> Neuere Darstellungen des Systems der sozialen Sicherheit im einzelnen bringen: J. Frerich, Sozialpolitik, München-Wien 1987; B. Molitor, Soziale Sicherung, München 1987.



eine zurückhaltende Inanspruchnahme des Leistungsangebots allein daran nichts zu ändern vermag, ja der eigentlich Leidtragende der „Beitragsinflation“ ist, wenn die anderen GKV-Mitglieder seinem Beispiel nicht folgen, wird er sich dem Trend anschließen; denn er kann nicht damit rechnen, daß sein Vorbild Schule macht. So sitzt die Versicherungsgemeinschaft in der sogenannten Rationalitätenfalle<sup>7)</sup>: Selbst wer die Zusammenhänge durchschaut, vermag dem Dilemma nicht zu entgehen: Er sieht sich im Zweifelsfall geneigt, einer Entwicklung Vorschub zu leisten, die er nicht wollen kann! Folglich belaufen sich die GKV-Beiträge in einigen Kassen heute bereits auf 15 Prozent der Bruttolohnsummen der Versicherungsgemeinschaft. Angesichts der demographischen Veränderungen, die absehbar sind, ist mit einem weiteren kräftigen Kostenschub zu rechnen — wenn eine wirksame Reform nicht gelingt.

Diese Diagnose macht deutlich, daß das für die GKV konstitutive Konstruktionsprinzip in klarem Widerspruch zu einer wichtigen Bedingung der Funktionsfähigkeit dezentraler Steuerung wirtschaftlicher Prozesse steht: Gemeint ist das Postulat einer weitgehenden Kongruenz von Kompetenz und Verantwortung bei wirtschaftlichen Entscheidungen. Tatsächlich ist die GKV durch eine weitgehende Verwischung dieser Zusammenhänge gekennzeichnet: Der Pflichtversicherte artikuliert den Bedarf an medizinischen Leistungen, der Arzt konkretisiert ihn und die Kassen bezahlen, verteilen die Kosten auf ihre Mitglieder, aber nicht nach dem Verursacherprinzip, sondern nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. Damit sind nicht nur falsche Anreize gesetzt, es fehlt auch an wirksamen Leistungskontrollen. Daraus resultieren die skizzierten Fehlentwicklungen, die damit letztlich auf eine Mißachtung ordnungspolitischer Gestaltungsprinzipien der Sozialen Marktwirtschaft zurückzuführen sind.

Ähnliches gilt auch für eine ganze Reihe weiterer „Baulemente“ der GKV, auf die hier nicht im einzelnen eingegangen werden kann. Erwähnt sei nur das sogenannte Sachleistungsprinzip und die anteilige Finanzierung der Pflichtbeiträge durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Da diese Regelungen dem einzelnen Versicherten Informationen über die volle Höhe sowohl der Kosten einer (medizinischen) Behandlung als auch der zu entrichtenden Beiträge vorenthalten, verhindern sie die grundsätzlich wünschenswerte Markttransparenz und wirken daher sicherlich nicht eben kostendämpfend. Die davon ausgehenden Auswirkungen dürften jedoch gering sein, solange das Gemeinlastprin-

zip dominiert und wirksame Anreize für ein kostenbewußtes Nachfrageverhalten ohnedies fehlen.

Nun wird nicht selten die Auffassung vertreten, die Möglichkeiten einer Kostendämpfung im Gesundheitswesen seien ohnedies gering, da die „Kostenexplosion“ vor allem dadurch bedingt sei, daß mit steigendem Wohlstand auch die Ansprüche an die medizinische Versorgung (quantitativ und qualitativ) überproportional (zum Einkommen) wachsen. Diese These überzeugt jedoch nicht. Sicherlich erklärt der wohlstandsbedingte Anstieg des Anspruchsniveaus einen Teil der Kostenexplosion, ein erheblicher Rest aber ist vermutlich Folge der skizzierten Konstruktionsfehler der GKV. Wie hoch die unvermeidbaren Kosten der medizinischen Versorgung in der Wohlstandsgesellschaft sind, stellt sich erst heraus, wenn die Rahmenbedingungen so gestaltet sind, daß auch im Gesundheitswesen Effizienz gewährleistet ist.

Wie könnten Schritte in diese Richtung aussehen? Die skizzierte Diagnose impliziert ziemlich eindeutig die gebotene Therapie. Zunächst sollte — auf eine kurze Formel gebracht — aus der Pflichtversicherung für viele Arbeitnehmer eine Versicherungspflicht für alle werden: Jeder Bürger sollte zwar grundsätzlich verpflichtet werden, sich in einem gewissen Mindestumfang gegen Krankheitsrisiken zu versichern. Er sollte dabei die freie Wahl zwischen verschiedenen Versicherungsunternehmen und Tarifen besitzen. Dadurch könnte er zwischen Tarifalternativen mit und ohne Möglichkeiten der Selbstbeteiligung und der Beitragsrückerstattung nach eigenen Präferenzen entscheiden.

Dies setzt voraus, daß das Sachleistungs- durch das Kostenerstattungsprinzip ersetzt wird und der vom einzelnen zu zahlende Beitrag nicht mehr nach der Höhe seines Einkommens, sondern nach den ihn als Versicherungsnehmer kennzeichnenden Risikofaktoren bestimmt wird.

Daraus resultiert freilich auch ein Problem: Versicherungsnehmer mit geringem Einkommen werden (zum Beispiel aufgrund ihres Gesundheitszustandes oder der Familiengröße) möglicherweise in einem solchen System mit spürbar höheren Beiträgen konfrontiert, die vielleicht auch ihre Zahlungsfähigkeit übersteigen. Deshalb müßte in Härtefällen dieser Art mit direkten Transfers (nach dem Muster des Wohngelds) gezielt und wirksam geholfen werden.

Wenn sich die bisherigen Versuche einer Kostendämpfung im Gesundheitswesen als wenig wirksam erwiesen haben, so liegt dies vor allem daran, daß das zentrale Konstruktionsprinzip im wesentlichen unangetastet blieb. Entsprechend erschöpften sich Korrekturen bislang weitgehend in einem Kurieren der Symptome, was sich zumindest teilweise geradezu als kontraproduktiv erwies. So bewirkte die

<sup>7)</sup> Vgl. Ph. Herder-Dorneich, *Der Sozialstaat in der Rationalitätenfalle*, Stuttgart u. a. 1982; sowie ders., *Gesundheitsökonomik, Systemsteuerung und Ordnungspolitik im Gesundheitswesen*, Stuttgart 1980.



Einführung der Rezeptgebühr weniger eine Dämpfung der Nachfrage nach Medikamenten als vielmehr eine spürbare Tendenz zum Kauf von Großpackungen.

Schon ein kurzer Blick auf die gegenwärtig geplanten Änderungen der GKV-Regelungen zeigt, daß auch hier von einer Reform kaum gesprochen werden kann<sup>8)</sup>. Zwar sind erste zaghafte Schritte in die richtige Richtung vorgesehen. So soll zum Beispiel in Modellversuchen die Wirksamkeit von Tarifen mit Möglichkeiten einer begrenzten Beitragsrückgewähr erprobt werden. Da Vorsorgemaßnahmen aber nicht angerechnet werden sollen, ist mit einem Anstieg dieser Art von medizinischen Leistungen zu rechnen, so daß die zu erwartenden Spareffekte wenig überzeugend ausfallen dürften. Im übrigen erschöpft sich die geplante Novelle weitgehend in Maßnahmen zur Leistungsbegrenzung durch administrative Festlegungen. Als Schritt in die definitiv falsche Richtung ist der vorgesehene Abbau von Unterschieden im Mitgliedschafts-, Beitrags- und Leistungsrecht zwischen Gesetzlichen und Ersatzkassen zu betrachten. Ähnlich ist der geplante landes- oder sogar bundesweite Finanzausgleich bei einzelnen Kassenarten zu beurteilen. In beiden Fällen nämlich werden die ohnedies nur wenig ausgeprägten Wettbewerbselemente des Systems der GKV weiter eingeschränkt und damit ansatzweise vorhandene Anreize — zur Sparsamkeit in Verwaltung oder zur Verbesserung des Preis-Leistungsverhältnisses — weiter geschwächt. So ist auch in dieser „Reform“ die nächste Drehung der Interventionspirale bereits vorprogrammiert.

### 3. Die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)

Die GRV ist im Gegensatz zur GKV grundsätzlich nicht unmittelbar auf „sozialen Ausgleich“ angelegt: Sie basiert vielmehr zumindest insoweit grundsätzlich auf dem Äquivalenzprinzip, als die Höhe der Rente nach Dauer und Höhe der Beitragsleistungen bestimmt wird. Seit 1957 ist die GRV als sogenannter Generationenvertrag konzipiert: Entsprechend werden die Renten — finanztechnisch gesprochen — nicht aus einem Kapitalstock finanziert, der durch (die während des Arbeitslebens entrichteten) Beiträge der späteren Rentenbezieher gebildet wird, sondern qua Umlageverfahren: Aus den in einer Periode eingehenden Beiträgen (der im Arbeitsleben stehenden Generation) werden die in derselben Periode fälligen Renten bezahlt. Die zahlende Generation erwirkt somit

<sup>8)</sup> Vgl. auch Frankfurter Institut für wirtschaftliche Forschung, Die Reform der Gesetzlichen Krankenversicherung, Argumente zur Wirtschaftspolitik, (1988) 16; dass., Markt im Gesundheitswesen, Schriftenreihe Bd. 13, Bad Homburg v. d. H. 1987.

— zumindest politisch und moralisch — den Anspruch auf eine Altersrente, die sich nach Dauer und Höhe der Beitragszahlungen bemißt. Die Pflichtbeiträge ihrerseits sind in ihrer Höhe (bis zu einer flexibilisierten Höchstgrenze) von der Höhe der Einkommen der Versicherungsnehmer abhängig.

Gleichzeitig sah die Reform des Jahres 1957 eine sogenannte Dynamisierung der Altersrente vor: Auch die Rentner sollten am wachsenden Wohlstand teilhaben. Deshalb wurden grundsätzlich jährliche Erhöhungen der Renten beschlossen, und zwar zunächst in dem Umfang, in welchem das durchschnittliche Nettoeinkommen der versicherungspflichtigen Arbeitnehmer stieg. Damit wurde ein — wie sich noch zeigen sollte — sehr virulentes Element des sozialen Ausgleichs in das GRV-System eingebaut: Da die Rentenerhöhungen sich am Zuwachs nicht der Netto-, sondern der Bruttobezüge orientieren und nur sehr begrenzt der Einkommensteuer unterliegen sollten, führte diese Regelung dazu, daß die Rentnergeneration — gemessen am verfügbaren Einkommen — am wirtschaftlichen Wachstum stärker partizipierte als die diese Zuwächse erarbeitende Generation.

Dieser äußerst großzügige soziale Ausgleich setzt ein entsprechend dynamisiertes Mittelaufkommen voraus. Damit aber machte diese einschneidende Rentenreform die Finanzierbarkeit der GRV gegenüber Störungen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung anfälliger. Weitere (zum Teil nur temporäre) gesetzliche Modifikationen der Zugangsbedingungen und Anspruchsgrundlagen taten ein übriges, um diese Störanfälligkeit zu erhöhen, ja die GRV den Grenzen ihrer Finanzierbarkeit näher zu bringen. Gemeint sind vor allem recht generös bemessene Regelungen über die Anrechenbarkeit von sogenannten Ausfallzeiten (für Ausbildung, Bundeswehr, Arbeitslosigkeit und Kindererziehung, um nur die wichtigsten zu nennen) sowie über eine unter bestimmten Bedingungen vorgesehene Aufbesserung der Altersrente (sogenannte Rente nach Mindesteinkommen). Die dadurch bedingten Belastungen brachten die GRV bereits in den letzten Jahren zunehmend in Zahlungsschwierigkeiten, noch ehe sich die absehbaren Veränderungen im Altersaufbau auf das Budget der GRV auswirkten. Die durch die hartnäckige Arbeitslosigkeit bedingten Beitragsausfälle genügten, um die Bruchigkeit der finanziellen Basis der GRV manifest zu machen. Symptomatisch ist, daß seit einiger Zeit praktisch jährlich ein Rentensanierungsgesetz erforderlich ist<sup>9)</sup>.

Handelt es sich bei diesen Sanierungsaktionen im wesentlichen um marginale Modifikationen der

<sup>9)</sup> Vgl. J. Frerich (Anm. 6), S. 357 ff.



Einnahmen- und Ausgabenströme, so macht der seit Mitte der sechziger Jahre beobachtbare Geburtenrückgang und die gleichzeitige Erhöhung der Lebenserwartung Regelungen erforderlich, die erhebliche Anpassungslasten mit sich bringen. Zu entscheiden bleibt freilich, wer sie in welchem Ausmaß zu tragen hat.

Nach der heute absehbaren demographischen Entwicklung ist zu erwarten, daß in etwa von der Jahrtausendwende an das Verhältnis zwischen der Zahl der Erwerbstätigen und der Zahl der Rentenberechtigten zunehmend ungünstiger wird<sup>10)</sup>. Kamen im Jahre 1985 auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter noch 37 Personen mit über 60 Jahren, so werden es im Jahre 2025 voraussichtlich 70 sein, das heißt, der sogenannte Altersquotient wird sich fast verdoppeln. Selbst wenn sich die „Nettoreproduktionsrate der Bevölkerung“ etwas erhöhen würde, ist zu erwarten, daß in der Dekade zwischen 2030 und 2040 der Altersquotient auf über 80 steigt. Noch dramatischer verändert sich voraussichtlich und auf der Basis des geltenden Rechts das Verhältnis zwischen der Zahl der (Pflicht-)Versicherten und der Zahl der Rentner: Kamen auf 1 000 Beitragszahler im Jahre 1986 noch 328 Rentner, so werden es im Jahre 2030 vermutlich 826 sein.

Die Auswirkungen, die aus dieser Entwicklung auf der Basis des geltenden Systems für die (künftigen) Mitglieder der GRV resultieren, lassen sich prognostizieren: Das System wäre unter den genannten Bedingungen nur zu finanzieren, wenn — um die beiden Extremfälle zu quantifizieren — entweder die Beiträge (von derzeit 18,7 Prozent auf etwa 37 Prozent) annähernd verdoppelt oder die Renten im Niveau (im Vergleich zum Nettoeinkommensniveau der erwerbstätigen Versicherten von heute knapp 72 Prozent) etwa halbiert würden. Dabei liegt diesen Werten noch ein relativ günstiges Szenario zugrunde: Unterstellt man eine weniger positive wirtschaftliche Entwicklung, wird der erforderliche Beitragssatz sogar auf 42 Prozent veranschlagt. Da man davon ausgehen muß, daß — schon aufgrund des zunehmenden Anteils älterer Personen an der Gesamtbevölkerung — auch die Beiträge für die GKV steigen und die Lohnsteuersätze nicht sinken werden, wird geschätzt, daß die Gesamtbelastung der Arbeitseinkommen (einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung) für einen durchschnittlichen Lohnempfänger von gegenwärtig gut 50 Prozent auf fast 70 Prozent im Jahre 2030 (bei ungünstiger gesamt-

wirtschaftlicher Entwicklung sogar auf über 80 Prozent!) wachsen wird<sup>11)</sup>.

Angesichts der relativ gesicherten Grundlagen dieser Prognosen, sind zumindest die Größenordnungen der auf die GRV zukommenden Problematik ernst zu nehmen; die von noch nicht absehbaren Entwicklungen bedingte Schwankungsbreite der genannten Indikatoren um einige Prozentpunkte kann deshalb praktisch vernachlässigt werden: Die in der GRV seit 1957 angelegte Logik der Umverteilung von Einkommen zugunsten der Rentnergeneration ist unter den sich abzeichnenden Verschiebungen der Altersstruktur nicht mehr finanzierbar und führt sich so selbst ad absurdum. Damit aber ist folgenreicher Entscheidungsbedarf angezeigt: Da die GRV in ihrer Existenz bedroht ist, sind die erforderlichen Korrekturen mit bloß kosmetischen Eingriffen nicht mehr zu bewerkstelligen. Die — bislang vorwiegend akademisch-wissenschaftliche — Diskussion über Reformkonzepte ist inzwischen voll im Gange. Sie kann hier nicht nachgezeichnet werden. Vielmehr soll hier versucht werden, anhand einiger zentraler Fragestellungen aufzuzeigen, welche Grundsätze für eine Reform der GRV im Sinne der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft maßgeblich sein sollten.

Prinzipiell ist — wie im Fall der GKV — auch hier von der Notwendigkeit einer Versicherungspflicht auszugehen. Aufgrund der langen Fristen, um die es in der Altersvorsorge geht, sowie der damit verbundenen Risiken (nicht zuletzt auch politischer Art) einerseits und dem ausgeprägten Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung andererseits ist auch die Schaffung bzw. Aufrechterhaltung einer gesetzlichen Pflichtversicherung vertretbar. Da diesen Risiken jeder ausgesetzt ist, sollten prinzipiell auch alle Bürger zur Mitgliedschaft in einer solchen GRV gesetzlich verpflichtet werden. Doch sollte dadurch die Eigenverantwortlichkeit so wenig wie möglich entmutigt und für Eigenvorsorge möglichst viel Spielraum belassen werden. Die für alle obligatorische Rentenversicherung sollte sich daher auf eine Grundsicherung beschränken, die — bei „nor-

<sup>10)</sup> Die im Text zitierten Zahlenangaben entstammen einer Modellrechnung des Verbandes Deutscher Versicherungsträger (VDR). Vgl. ders. (Hrsg.), Zur langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, o. O., Juni 1987, S. 26 ff.

<sup>11)</sup> Diese Werte der Gesamtbelastung wurden auf der Basis der VDR-Veröffentlichung (Anm. 10) von U. v. Suntum ermittelt; vgl. ders., Reformvorschläge zur gesetzlichen Rentenversicherung, in: Wirtschaftsdienst, (1987) VIII, S. 397 (Tab. 3). Bei der Interpretation dieser Zahlen ist zweierlei zu beachten: Zum einen werden die Sozialabgaben zur Hälfte vom Arbeitgeber gezahlt, gehen daher in diesem Umfang rechnerisch nicht vom Bruttolohn ab. Auf den Bruttolohn des durchschnittlichen Lohnempfängers bezogen, beläuft sich die Gesamtbelastung daher auf 35,3 Prozent (1986) und auf 44,5 Prozent bzw. 50,9 Prozent (2030). Zum anderen handelt es sich um Durchschnittswerte; da die Lohnsteuer stark progressiv gestaltet ist, sind die Grenzbelastungswerte der Bruttoverdienste, die für die Leistungsbereitschaft vermutlich am bedeutsamsten sind — je nach Einkommensniveau —, wesentlich höher zu veranschlagen.



maler“ Dauer der Beitragszahlung — für die „dritte Lebensphase“ in jedem Fall ein Mindesteinkommen in Höhe des kulturellen Existenzminimums gewährleistet. Freiwillige Höherversicherung sollte möglich sein.

Doch sollte jede über die Pflichtversicherung hinausgehende Vorsorge für das Alter der Eigenverantwortung des einzelnen überlassen bleiben. Jeder könnte dann nach seinen persönlichen Präferenzen entscheiden, inwieweit er für ein über die obligatorische Mindestsicherung hinausgehendes Einkommen im Alter bereit ist, während seines Erwerbslebens den — als Preis zu betrachtenden — Verzicht auf an sich möglichen Konsum zu leisten. Aber nicht nur den Umfang, auch die Form der Zusatzvorsorge könnte jeder einzelne frei wählen: Vor allem könnte er durch den Erwerb von Immobilien und/oder Wertpapieren einen Kapitalstock ansammeln, den er je nach Bedarf im Alter liquidieren, aber auch seinen Nachkommen vererben kann. Gleichzeitig könnte eine Altersvorsorge dieser Art einen wesentlichen Beitrag zur Deckung des volkswirtschaftlichen Kapitalbedarfs leisten.

Die Finanzierung eines solchen Systems der GRV als Grundsicherung kann — wie die bestehende GRV — nach dem Umlageverfahren finanziert werden. Grundlage der Beitragsbemessung kann jedoch nicht mehr das (Arbeits-)Einkommen sein. Vielmehr ist von einer einheitlichen Beitragshöhe für alle auszugehen. Für eine Hinterbliebenenversorgung müßten angemessene Zusatzbeiträge entrichtet werden. Für Bürger, die dazu nicht in der Lage sind, sollten aus allgemeinen Steuermitteln entsprechende Transfers an den Versicherungsträger abgeführt werden. Mit dem Grundsatz der Beitragsäquivalenz vereinbar wäre aber auch eine Variation der Beiträge in Abhängigkeit vom Eintrittsalter: Je später der Eintritt erfolgt, um so höher wären die Monatsbeiträge zu bemessen, um sicherzustellen, daß der Anspruch auf die angestrebte Mindestsicherung für das Alter (zum Beispiel für Studierende, die relativ spät ins Arbeitsleben eintreten) auch erworben werden kann. Entsprechend sollte es — zumindest in Grenzen — dem einzelnen überlassen bleiben, wann er seine Altersrente in Anspruch nimmt.

Diese Flexibilisierung des Rentenalters sollte sich in Form angemessener Zuschläge bzw. Abzüge — aber auch in der Rentenhöhe niederschlagen. Da der Rentenanspruch auf Beitragszahlungen beruht, sollten andere Einkünfte keinen Einfluß auf die Rente haben.

Betrachtet man diese Leitbildvorstellung als Maßstab, so zeigt sich, daß die bislang vorgelegten Reformkonzepte — bei allen zum Teil grundlegenden Unterschieden — immerhin nicht nur in einigen,

nicht unwesentlichen Postulaten zumindest tendenziell übereinstimmen, sondern auch mit dem skizzierten Modell kompatibel sind. So besteht — was angesichts der schon genannten Prognosen zwar nicht verwunderlich, aber doch bemerkenswert ist — weithin Konsens darüber, daß die in den GRV angelegte Umverteilung zumindest im Ausmaß reduziert und das Beitragsäquivalenzprinzip (wieder) konsequenter realisiert werden muß. Entsprechend wird auch allenthalben gefordert, daß sogenannte versicherungsfremde Leistungen (wie zum Beispiel die Anrechnung der durch Ausbildung bedingten Ausfallzeiten bei der Ermittlung der Rentenhöhe) erheblich zu kürzen oder entsprechende Beiträge (zum Beispiel aus Mitteln der staatlichen Studienförderung) zu entrichten sind.

Weitgehendes Einvernehmen scheint inzwischen auch darüber zu bestehen, daß mit der Einführung einer sogenannten Maschinensteuer zur Rentenfinanzierung wenig gewonnen werden kann<sup>12)</sup>. Zum einen vermag nämlich der bloße Übergang zu einer anderen Grundlage für die Beitragsbemessung allein nichts daran zu ändern, daß die in der GRV angelegte Umverteilung in absehbarer Zeit nicht mehr zu finanzieren ist. Zum anderen würde das Beitragsäquivalenzprinzip durchbrochen. Schon aus dem zuletzt genannten Grunde findet auch der Vorschlag einer staatlichen Grundversorgung kaum Zuspruch: Eine solche aus allgemeinen Steuermitteln finanzierte „Volksrente“ würde nicht nur Eigenvorsorge entmutigen, sie würde ohne ersichtlichen Grund auch alle Bürger zu Empfängern öffentlicher Transferzahlungen machen. Außerdem wäre diese Art der Alterssicherung dem Zugriff politisch mobilisierbarer Interessen uneingeschränkt ausgesetzt. Angesichts der in Demokratien beobachtbaren Tendenzen der Umverteilung, die ja theoretisch durchaus erklärbar und daher prognostizierbar sind, ist zu erwarten, daß eine derartige staatliche Altersversorgung mit chronischen Finanzierungsproblemen verbunden wäre: Die Grenzen der Finanzierbarkeit einer solchen „Volksrente“ würden vermutlich nicht nur zu einem Dauerthema politischer Auseinandersetzungen, sondern auch zu einem wichtigen Aktionsparameter im Parteienwettbewerb um Wählerstimmen werden.

Die erwähnten Gemeinsamkeiten können allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß die bislang vorgelegten Reformkonzepte (noch) recht verschieden strukturiert sind und die Anpassungslasten sehr unterschiedlich verteilen. Zur Illustration sei auf zwei Vorschläge verwiesen, die auf dem Spektrum publizierter Reformkonzepte an den entgegengesetzten Polen angesiedelt sind.

<sup>12)</sup> Vgl. dazu W. Schmähl/K.-D. Henke/H. M. Schellhaaf, Änderung der Beitragsfinanzierung in der Rentenversicherung?, Baden-Baden 1984.



Der Vorschlag des Kronberger Kreises<sup>13)</sup> verfolgt als Ziel eine „über Jahrzehnte gestreckte Umformung der Rentenversicherung in eine unverändert im Wege des Umlageverfahrens finanzierte Mindestsicherung, die alle Bürger umfaßt, auf Beiträgen gleichen Umfangs beruht und deren Höhe circa 40 Prozent des durchschnittlichen Nettolohnes ausmacht“<sup>14)</sup>. Diese „Existenzsicherungsrente“ soll auch im Jahre 2030 mit dem heutigen Beitragssatz (von durchschnittlich etwa 19 Prozent) zu finanzieren sein. Die Anpassungslast hat in diesem Vorschlag also weitgehend die (spätere) Rentnergeneration zu tragen. Die angestrebte Alterssicherung entspricht somit weitgehend dem oben skizzierten Modell. Der Vorschlag zielt aber nicht nur auf eine tiefgehende Umstrukturierung des geltenden Systems der GRV ab, er umfaßt auch bereits konkrete Vorstellungen darüber, wie der Übergang vom geltenden zum angestrebten Rentenrecht gestaltet werden könnte.

Demgegenüber tastet der Vorschlag des VDR die Grundstruktur der GRV kaum an. Er will lediglich die voraussehbaren Belastungen der GKV „in ausgewogener Weise“<sup>15)</sup> auf Beitragszahler, Rentner und Staat verteilen. Dies soll durch ein Bündel von Maßnahmen erreicht werden, die im wesentlichen darauf hinauslaufen, die Einkünfte der GRV durch Beiträge und Staatszuschüsse zu erhöhen und die Leistungsansprüche zu beschneiden. Allerdings mutet der VDR den (künftigen) Rentnern lediglich jene Einkommenseinbußen zu, die sich daraus ergeben, daß die jährliche Rentenanpassung nach den Zuwachsraten nicht mehr an der Brutto-, sondern der Nettoeinkommensentwicklung erfolgen soll. Entsprechend geringer fallen die Entlastungen der (künftigen) Beitragszahler aus: Der durchschnittliche Lohnempfänger hätte im Jahre 2030 selbst bei günstiger wirtschaftlicher Entwicklung immerhin mit einer Gesamtbelastung (durch Lohnsteuer und Sozialabgaben einschließlich der Arbeitgeberbeiträge) von 62,1 Prozent, bei ungünstiger wirtschaftlicher Entwicklung sogar von 72,5 Prozent zu rechnen.

Schon die Gegenüberstellung dieser nur sehr skizzenhaft umrissenen Konzepte zeigt, wie weit der in der politischen Diskussion sicher gewichtige Vorschlag des VDR von einer systemgerechten Reform entfernt ist. Freilich dürfte er schon deshalb in der vorliegenden Form kaum realisierbar sein, weil die Belastung, die den Lohnempfängern zugemutet wird, zu Ausweichreaktionen (Abwanderung in die Schattenwirtschaft und starke Bevorzugung von Freizeit) führen dürfte, die für die GRV existenzbedrohend werden könnten. Die schon heute überzogene und ökonomisch nicht zu rechtfertigende Umverteilung zugunsten der Rentner wird in jedem Fall einer stärkeren Korrektur bedürfen.

Andererseits ist die vom Kronberger Kreis vorgeschlagene Existenzsicherungsrente vermutlich mit einer zu weitgehenden Korrektur verbunden. Vor allem ist das Konzept des Kronberger Kreises so innovativ, um nicht zu sagen revolutionär, daß es politisch kaum umsetzbar sein dürfte. Deshalb wird der zu suchende Kompromiß wohl zwischen den hier skizzierten „Eckpfeilern“ gefunden werden. Wenn systemgerechte Regelungen eine gute Chance haben, so liegt dies vor allem daran, daß sie besser als konservierende Maßnahmen geeignet sind, die Funktionsfähigkeit der GRV langfristig zu sichern.

Eine Entlastung der Reformzwänge könnte freilich noch von einer Seite kommen, die bisher kaum beachtet wurde: Die Verformung der Alterspyramide könnte durch Einwanderung wenigstens partiell korrigiert werden. Auch wenn damit erhebliche Probleme verbunden sind, auf die hier nicht eingegangen werden kann, ist nicht zu bestreiten, daß der absehbare Verteilungskonflikt zwischen den Generationen durch Zuwanderung nicht unerheblich entschärft werden könnte. Es ist daher wohl nur eine Frage der Zeit, bis das Thema Einwanderungspolitik zu einem „heißen Eisen“ der politischen Auseinandersetzung wird.

#### IV. Sozialpolitik auf dem Arbeitsmarkt

Ein bevorzugtes und daher besonders bedeutsames Aktionsfeld sozialpolitisch motivierter Interventionen ist der Arbeitsmarkt. Zwar wird die Zulassung wettbewerbsbeschränkender Marktverbände (bis hin zum bilateralen Monopol) als Träger der Lohn-

bildung vor allem damit begründet, daß ein sich selbst überlassener Arbeitsmarkt — nicht zuletzt aufgrund einer anormalen Reaktion des Angebots an Arbeit — zur Ausbeutung der Arbeitnehmer führe. Dies bedeutet jedoch nicht, daß dadurch legitimierte Arbeitnehmervertreter sich darauf beschränken (müssen), durch die Forderung knappheits- und damit marktgerechter Löhne Ausbeutung zu verhindern. Das ist weniger darauf zurückzuführen, daß bei fehlendem Wettbewerb die Marktpreise prinzipiell unbekannt sind, die sich bei

<sup>13)</sup> Vgl. Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung, Reform der Alterssicherung, Schriftenreihe Bd. 14, Bad Homburg v. d. H. 1987.

<sup>14)</sup> Ebda., S. 60.

<sup>15)</sup> VDR (Hrsg.), Zur langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung (Anm. 10), S. 229.



wirksamer Konkurrenz ergeben würden; denn durch Versuch und Irrtum ließen sich Annäherungswerte der relevanten Gleichgewichtspreise durchaus finden, da sie ja durch einen Ausgleich von Angebot und Nachfrage gekennzeichnet sind. Nein, die Neigung der Gewerkschaften, nicht marktgerechte, sondern möglichst hohe Löhne durchzusetzen, resultiert vielmehr vermutlich vor allem aus ihrem Selbstverständnis: Gewerkschaftsführer wollen mehr sein als Vollstrecker einer marktgerechten Preisbildung auf dem Arbeitsmarkt, und dies auch durch Ideologie, Verhalten und Resultate konkret unter Beweis stellen.

Gegengewichte zur Neutralisierung gewerkschaftlicher Macht bei Lohnverhandlungen sollen Arbeitgeberverbände bilden. Sie sind jedoch nicht ohne weiteres in der Lage und motiviert, die Lohnforderungen ihrer Verhandlungspartner auf „Gleichgewichtspreise“ zurückzuführen. Zum einen ist die Waffengleichheit zwar geboten, aber nicht eindeutig definierbar und daher (vermutlich) selten gegeben, zumal deren Determinanten ständigen Veränderungen unterworfen sind. Zum anderen kann es für Arbeitgeber durchaus sinnvoll sein, auch überhöhte Lohnforderungen zu akzeptieren, um des sozialen Friedens willen. Schließlich haben Unternehmen prinzipiell die Möglichkeit, sich an steigende Arbeitskosten (pro Output-Einheit) anzupassen: Sind alle Anbieter eines relevanten Marktes mit einer solchen Entwicklung konfrontiert, werden sie versuchen, diesen Kostenanstieg, soweit er nicht durch Produktivitätsfortschritte kompensierbar ist, in Form höherer Preise im Gleichschritt weiterzugeben. Wenn die Geldpolitik die damit verbundene Lohn-Preis-Spirale im Interesse einer Sicherung der Geldwertstabilität nicht zu finanzieren bereit ist, kommt es zu Arbeitslosigkeit. Dabei sind die Unternehmen zu solchen Anpassungsstrategien gezwungen, um ihre Existenz zu sichern; denn sie vermögen nur solange zu überleben, wie sie – grob gesprochen – Erlöse erwirtschaften, die ihre Kosten decken. So führt der Einsatz von Marktmacht zur Durchsetzung überhöhter Preise auch auf dem Arbeitsmarkt zu dem bekannten Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage, das heißt in diesem Fall zu Arbeitslosigkeit. Diese sogenannte Mindestlohnarbeitslosigkeit ist solange nicht zu beseitigen, wie die sie verursachende Lohnbildung nicht zu knappheitsgerechter Lohndifferenzierung zurückfindet. Sie erweist sich daher als ebenso hartnäckig wie die sie bedingende verteilungspolitische Orientierung der Lohnpolitik und wird daher weiterhin als Zeichen dafür gewertet, daß „Arbeitsplätze immer knapper werden“.

In Wahrheit werden aber nicht Arbeitsplätze knapper, sondern die Fähigkeiten möglicher Arbeitgeber, für bestimmte Arbeitsleistungen die geforder-

ten Mindestlöhne zu zahlen, so daß Unterbeschäftigung entsteht<sup>16)</sup>.

Damit wird deutlich, daß die Tarifautonomie der Sozialpartner eine offene Flanke der Sozialen Marktwirtschaft darstellt: Sie kann durchaus im Sinne einer Simulation marktgerechter Lohnbildung gehandhabt werden und schafft damit eine der zentralen Voraussetzungen für Vollbeschäftigung. Ein Beispiel dafür ist die Lohnpolitik der deutschen Gewerkschaften in den fünfziger und sechziger Jahren. Sie kann aber auch in den Dienst einer Umverteilungspolitik gestellt werden, die dann zu verbindlichen Mindestlöhnen führt, die auf dem Arbeitsmarkt all jene unerwünschten Entwicklungen in Gang setzen, die bei (partieller) Ausschaltung des Preismechanismus zu erwarten sind, wenn die festgelegten Mindestpreise über den Gleichgewichtspreisen liegen. Diesem Muster entspricht die Lohnpolitik der deutschen Gewerkschaften in den siebziger und den frühen achtziger Jahren.

### 1. Die Politik der Lohnnivellierung

Den gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarkt gibt es nur als Fiktion. Realiter besteht er aus einem System von regionalen Teilmärkten, die zusätzlich nach Qualifikations- bzw. Tätigkeitsmerkmalen zu unterteilen sind. Entsprechend erfolgt die Lohnbildung differenziert auf diesen Teilmärkten: Die resultierende Lohnstruktur reflektiert daher bei flexiblen Löhnen die relativen Knappheitsverhältnisse auf den verschiedenen Teilmärkten: Übersteigt die Nachfrage nach Arbeitsleistungen einer bestimmten Qualifikation das Angebot, wird es zu Lohnerhöhungen kommen und umgekehrt. Dadurch werden, wie auf anderen Märkten auch, erwünschte Anpassungsreaktionen in Gang gesetzt, wie zum Beispiel die Substitution von Arbeit durch Kapital (auf der Arbeitgeberseite), der Erwerb zusätzlicher Qualifikationen (auf der Arbeitnehmerseite) oder Wanderungsbewegungen (auf beiden Marktseiten). Deshalb ist es für das Funktionieren des skizzierten Marktausgleichs auch auf dem Arbeitsmarkt entscheidend, daß die relativen Preise auf den verschiedenen Teilmärkten knappheitsgerecht sind bzw. sich Änderungen der relativen Knappheiten flexibel anpassen können. Der erforderliche Differenzierungsbedarf wird somit von den Knappheitsverhältnissen auf den relevanten Teilarbeitsmärkten bestimmt. Konstante, ja sogar (leicht) zunehmende Lohndifferenzierungen können daher sehr wohl „ökonomisch gesehen Nivellierungen sein, wenn den Markterfordernissen entsprechend

<sup>16)</sup> Vgl. W. Engels, Arbeitslosigkeit — Woher sie kommt und wie man sie beheben kann, Schriftenreihe des Frankfurter Instituts für wirtschaftspolitische Forschung, Bd. 5, Bad Homburg v. d. H. 1984.



viel stärkere Differenzierungen angezeigt . . . wä-  
ren“<sup>17)</sup>.

Das bedeutet aber auch, daß eine Lohnpolitik, der diese Lohndifferenzierung ein Dorn im Auge ist und die daher eine stärkere Nivellierung der Löhne anstrebt<sup>18)</sup>, auf den davon betroffenen Teilarbeitsmärkten all jene Entwicklungen auslöst, die mit überhöhten Mindestpreisen verbunden sind: Das Arbeitsangebot überschreitet die Nachfrage und die daraus resultierende Arbeitslosigkeit löst die bekannte Interventionsspirale aus, wenn die diese Fehlentwicklung auslösenden falschen (relativen) Preise nicht korrigiert werden.

Ein geradezu klassisches Beispiel dafür ist eine Lohnpolitik, die im Namen sozialer Gerechtigkeit für Bezieher niedriger Einkommen relativ größere Lohnzuwächse (als für den Rest der Beschäftigten) durchzusetzen versucht. Dies ist bekanntlich auch ein Anliegen der deutschen Gewerkschaften, dem sie stets besondere Aufmerksamkeit schenken: Solange die Tariflöhne weithin unter den Marktlöhnen lagen, konnte sich die erforderliche Lohndifferenzierung in den effektiv bezahlten Löhnen (tendenziell) durchsetzen. Seit sich die Lohnpolitik (Ende der sechziger Jahre) aber zunehmend an dem Ziel der Umverteilung orientierte und die Unternehmen (auch von den Absatzmärkten her) unter massiven Kostendruck gerieten, wurde das Defizit an Lohndifferenzierung virulent, zumal es auch in den siebziger Jahren insgesamt eher vergrößert als verringert wurde: Deshalb stellten sich nunmehr auch die zu erwartenden Probleme ein, und die Interventionsspirale wurde in Gang gesetzt.

Die relativ (zu) hohen Löhne für „Leichtlohngruppen“ brachten eine forcierte Substitution von Arbeitsleistungen minderer Qualifikation durch Kapitaleinsatz mit sich. Außerdem wurden — aufgrund des relativ ungünstigen Preis-Leistungsverhältnisses — bei betrieblichen Anpassungsmaßnahmen die in Frage stehenden Arbeitskräfte als erste entlassen und die Schaffung neuer Arbeitsmöglichkeiten für gering qualifizierte Arbeitnehmer blieb hinter dem — zunehmenden — Bedarf zurück. So zeigte sich bald, daß die Arbeitslosigkeit gering qualifizierter Arbeitskräfte weit überproportional

anstieg und der größte Teil der (langfristig) Arbeitslosen ohne ausreichende Qualifikation ist<sup>19)</sup>.

## 2. Maßnahmen des Arbeitnehmerschutzes

Diese voraussehbare Entwicklung löste erwartungsgemäß bald weitere Eingriffe aus, die im ganzen ebenso marktinkonform wie kontraproduktiv waren. Als sich herausstellte, daß staatliche Beschäftigungsprogramme wirkungslos blieben, gab man zunehmend intensiveren Eingriffen zur „Sicherung von Arbeitsplätzen“ den Vorzug. Zu nennen ist hier vor allem der weitgehende Kündigungsschutz: Er gilt zwar generell, schützt aber am meisten diejenigen Inhaber von Arbeitsplätzen, die am stärksten von Entlassung bedroht sind — aber eben zu Lasten Dritter. Deshalb führte der Kündigungsschutz zwar zu einer anderen Selektion der im Falle von Massenentlassungen Betroffenen, zumal diese Auswahlentscheidungen durch die Rechtsprechung der Arbeitsgerichte heute weitgehend nicht mehr von der Unternehmensleitung, sondern von Arbeitnehmervertretungen und externen Instanzen (bis hin zum Sozialamt) getroffen werden. Im Ergebnis kam es durch diese und ähnliche Maßnahmen des Arbeitnehmerschutzes zu einer erheblichen Erschwerung, Verzögerung und — nicht zuletzt auch — Verteuerung personalpolitischer Anpassungsmaßnahmen<sup>20)</sup>. Sichern aber lassen sich Arbeitsplätze auf diese Weise letztendlich nicht. Freilich werden bei Entlassungen dann im Rahmen von sogenannten Sozialplänen Abfindungen von bis zu 18 Monatsgehältern fällig.

Daß diese und andere Maßnahmen, die eine Sicherung von Arbeitsplätzen durch weitreichende Arbeitnehmerschutzrechte anstreben, kontraproduktiv

<sup>19)</sup> Dieser Zusammenhang ist auch empirisch belegt. Vgl. R. Thiehoff, Lohnnivellierung und qualifikatorische Arbeitslosigkeitsstruktur, Baden-Baden 1987. Diese methodisch sehr anspruchsvolle Studie kommt für den Untersuchungszeitraum (1957—1978) zu dem Ergebnis: „Verbesserungen der Lohnposition wurden von Verschlechterungen der Arbeitsmarktposition begleitet, während analog dazu sinkende Arbeitslosigkeitsrisiken in der Regel mit rückläufigen relativen Lohnpositionen einhergehen.“ Zitat, ebd., S. 256.

<sup>20)</sup> Vgl. dazu A. M. Stockert, Wirkungen von Rechtsnormen auf Personalanpassungen, Stuttgart 1987, S. 207. Diese gründliche empirische Untersuchung personalpolitischer Entscheidungen in Unternehmen kommt zu dem Ergebnis, „daß aufgrund vielfältiger Belastungen durch Rechtsnormenwirkungen . . . die Flexibilität der Anpassung an Beschäftigungsschwankungen stark eingeschränkt ist. Gerade die Analyse der Maßnahmen zur Erhöhung der personellen Kapazität zeigt, daß die von ihrer ursprünglichen Konstruktion her flexiblen Anpassungsmaßnahmen, nämlich die zeitlichen Anpassungen, aufgrund von Rechtsnormenwirkungen besonders belastet sind. Die geltende Rechtsnormenstruktur besitzt für diese Anpassungsmaßnahmen einen anwendungsfeindlichen Charakter. Dies gilt auch für Maßnahmen zur Senkung der personellen Kapazität. Gerade diese Maßnahmen zeigen, daß kapazitätsmäßige und zeitliche Anpassungen in gleichem Maße starken Rechtsnormenwirkungen ausgesetzt sind. Es fehlt an einer Abstufung der Sanktionierung der Anpassungsmaßnahmen, die eine flexible Personalplanung möglich macht.“

<sup>17)</sup> S. F. Franke, Arbeitsmarktpolitik in der Demokratie. Zur Auseinandersetzung um Ursachen und Therapie der Arbeitslosigkeit, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 35 (1986), S. 265; vgl. dazu auch ders., Der Einfluß von Lohnhöhe und Lohnstruktur auf Beschäftigungsvolumen und -struktur, in: Wirtschaftsdienst, (1983) I, S. 29 ff.

<sup>18)</sup> Daß sich die deutschen Gewerkschaften in ihrer Lohnpolitik sehr viel stärker an Indikatoren der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung als an den zum Teil sehr unterschiedlichen Bedingungen der einzelnen Regionen und/oder Sektoren orientieren, ist empirisch belegt. Vgl. dazu neuerdings A. Beyer, Gewerkschaftliche Tarifpolitik in strukturschwachen Branchen. Eine empirische Analyse für den Zeitraum von 1960—1986, dargestellt am Beispiel der Druckerei- und Textilindustrie, Diss. Mainz 1988, sowie die dort verarbeitete Literatur.



tiv sind, liegt auf der Hand: Sie schränken die Anpassungsflexibilität der Unternehmen ein und erschweren gleichzeitig die Investitionsfinanzierung — und das in einer Periode tiefgreifenden Strukturwandels bei intensivem, internationalem Wettbewerb, in der allein durch erfolgreiche Innovation Arbeitsplätze gesichert und neu geschaffen werden können. Nicht zuletzt aber entmutigt eine Politik, die versucht, Arbeitsplätze durch massive Beschränkungen unternehmerischer Freiheit zu sichern, die Bereitschaft und die Fähigkeit der Arbeitgeber, Neueinstellungen vorzunehmen. Mehr als alle anderen trifft dieser „Bumerangeffekt“ die Problemgruppen des Arbeitsmarktes selbst, die eigentlich geschützt werden sollten. Daraus erklärt sich vermutlich auch die Neigung der Unternehmen, zunehmenden Arbeitskräftebedarf (zunächst) durch Überstunden zu decken; diese nämlich sind (kostenlos) wieder reduzierbar, wenn der Markt dies erforderlich macht, während Neueinstellungen einen Fixkostenblock mit sich bringen, der kaum mehr abbaubar ist, solange dem Unternehmen das Wasser nicht bis zum Halse steht.

Konsequenterweise fordern die Vertreter der hier kritisierten Arbeitsmarktpolitik als nächsten Interventionsschritt ein (weitgehendes) Verbot von Überstunden. Wenn es zu diesem Eingriff bisher noch nicht kam, so liegt dies wohl daran, daß er niemandem nützen würde. Die in Beschäftigung befindlichen Arbeitnehmer würden die von ihnen offenbar durchaus geschätzte Möglichkeit „flexibler“ Arbeitszeiten verlieren. Positive Beschäftigungseffekte wären jedoch auch davon kaum zu erwarten, denn die Unternehmen dürften lieber auf die nur durch Überstunden zu erledigenden Aufträge verzichten als — unter den skizzierten Bedingungen — Neueinstellungen von (gering qualifizierten) Arbeitslosen vorzunehmen.

### 3. Verkürzung der Wochenarbeitszeit

Der Ausschaltung des Preismechanismus folgen regelmäßig ebenso marktinkonforme Eingriffe mengenpolitischer Art. Waren klassische Preiskartelle, soweit sie funktionierten, regelmäßig mit Mengen-, Quoten- oder Gebietskartellen verbunden, so folgte auch in der Agrarpolitik der verbindlichen Festlegung zu hoher Agrarpreise die staatliche Abnahmegarantie, und — wenn diese nicht mehr zu finanzieren ist —, wird die staatlich geförderte Stilllegung von Nutzflächen (wie jetzt gerade in den EG!) in Erwägung gezogen. Ganz ähnlich verläuft die Interventionsspirale auf dem Arbeitsmarkt: Nach der Durchsetzung zu hoher Mindestlöhne wurde versucht, die daraus resultierende Freisetzung der zu teuren Arbeitskräfte durch Arbeitsplatzgarantien (qua Kündigungsschutz) zu verhindern. Als dies naturgemäß nicht gelang, waren Interventionen zur künstlichen Verknappung des Arbeitsangebots an der Reihe: Gemeint sind die Maßnahmen zur Arbeitszeitverkürzung verschiedener Art und Ausprägung, von denen hier aber nur die

Verkürzung der Wochenarbeitszeit aus beschäftigungspolitischer Sicht kurz gewürdigt werden soll.

Diese Politik ist offenbar ganz wesentlich Resultat der Ratlosigkeit der Gewerkschaften gegenüber den Arbeitsmarktproblemen, die sie weitgehend selbst (mit) geschaffen haben. Nachdem sich Lohn erhöhungen bei hoher Arbeitslosigkeit nur noch schwer durchsetzen ließen, verfiel man auf die — schon in den zwanziger Jahren favorisierte — Forderung nach Arbeitszeitverkürzung, die sich beschäftigungspolitisch besser „verkaufen“ läßt. Da die Arbeitnehmer aber weniger an Arbeitszeitverkürzung interessiert sind als an Einkommensverbesserungen, fordert man gleichzeitig (mindestens) den vollen Lohnausgleich!

Substantiell ist diese Politik der Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohnausgleich im wesentlichen eine Fortsetzung der seit den siebziger Jahren praktizierten marktinkonformen Lohnpolitik mit anderen Mitteln. Daß damit keine neuen Arbeitsplätze zu schaffen sind, hat sich inzwischen weitgehend herumgesprochen. Aber auch die davon ausgehende „Umverteilung der Arbeit“ zugunsten Arbeitsloser dürfte kaum ins Gewicht fallen, zumal die negativen Beschäftigungseffekte, wie gleich darzulegen sein wird, vermutlich überwiegen.

Letztlich dürfte diese „qualitative Tarifpolitik“ die Beschäftigungschancen besonders gering qualifizierter Arbeitskräfte sogar weiter reduzieren. Dafür sprechen mindestens zwei Überlegungen. Zum einen erschweren Arbeitszeitverkürzungen, die im Grunde von den zu Begünstigten — vorsichtig ausgedrückt — weit weniger geschätzt werden als Lohnerhöhungen, Tarifabschlüsse, die den Produktivitätsfortschritt nicht voll ausschöpfen und damit zu einer Reallohndifferenzierung nach unten führen könnten, die zur Verbesserung der Beschäftigungschancen der sogenannten Problemgruppen des Arbeitsmarktes dringend geboten erscheint. Zum anderen dürfte die — formal betrachtet — globale Arbeitszeitverkürzung (für die Arbeitnehmer eines Unternehmens oder einer Branche) eine gewisse Umverteilung der Arbeitszeit zwischen den Inhabern von Arbeitsplätzen mit verschiedenem Qualifikationsniveau bewirken, die realiter eine Lohnnivellierung begünstigt.

Dies ist deshalb zu erwarten, weil die Unternehmen nicht umhin können, auf diese globale Vorgabe differenziert zu reagieren: Minderqualifizierte kommen wohl noch am ehesten in den Genuß verkürzter Wochenarbeitszeit; Mehrbedarf wird jedoch — zumindest in erheblichem Umfang — durch Rationalisierung gedeckt. Bei Facharbeitskräften kommt es dagegen — von strukturschwachen Branchen und existenzgefährdeten Unternehmen abgesehen — per Saldo wohl kaum zu der vorgesehenen Verkürzung der Wochenarbeitszeit; denn Mehrbedarf wird zunächst — aus den bereits skizzierten Gründen — durch Überstunden gedeckt, so daß sich die auf dem Papier stehende Arbeitszeitverkür-



zung weitgehend in einer zusätzlichen Lohnerhöhung (für Überstunden) niederschlägt, die vermutlich die hohe Grenzbelastung der Lohnzuwächse (mit Lohnsteuer und Sozialabgaben) kompensiert. Im besten Falle kommt es daher zu einer gewissen Umverteilung des künstlich geschaffenen Mangels an Arbeit zu Lasten unzureichend qualifizierter Arbeitsloser.

Dabei wurde bisher unterstellt, daß die Höhe des Arbeitseinkommens tatsächlich als Produkt aus Stundenlohn und Arbeitszeit resultiert. Davon kann aber zumindest bei Führungskräften nicht ausgegangen werden. Deshalb ist auch zu erwarten, daß die Verkürzung der Wochenarbeitszeit materiell zu einer Umverteilung von Arbeitsleistungen zu Lasten jener Arbeitnehmer führt, die nicht nach Zeit, sondern für die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben honoriert werden; diese nämlich können nicht nur ihre eigene Arbeitszeit nicht (ohne weiteres) reduzieren, sondern müssen zumindest in gewissem Umfang auch jene Hilfstätigkeiten zusätzlich übernehmen, die von Mitarbeitern nicht mehr erledigt werden, die zunehmend früher ihren Schreibtisch räumen. Realiter führt dies tendenziell zunächst zu einer Einkommensnivellierung zwischen den genannten Gruppen von Beschäftigten; mittelfristig ist jedoch eher eine Arbeitszeitnivellierung zu erwarten, wenn nicht die erforderliche Einkommensdifferenzierung durch entsprechende Gehaltserhöhungen wiederhergestellt wird und/oder die Hilfs- und Routinetätigkeit arbeitssparend rationalisiert wird. In keinem Fall dürfte es zu der erforderlichen Korrektur der Lohnnivellierung nach unten kommen, so daß auch aus dieser Sicht mit einer nennenswerten Mehrbeschäftigung von gering qualifizierten Arbeitslosen kaum zu rechnen ist.

Deshalb ist auch der von O. Lafontaine gemachte Vorschlag kaum geeignet, den Arbeitsmarkt zu entlasten. Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich ist zwar grundsätzlich eher geeignet, Neueinstellungen zu begünstigen. Wenn allerdings nur die „Besserverdienenden“ Lohnverzicht leisten sollen, so kommt es zunächst ex definitione zu einer weiteren Einkommensnivellierung zugunsten der Bezieher unterer (und mittlerer?) Einkommen mit den bekannten Folgen. Zum anderen entsteht dadurch in erster Linie „Ersatzbedarf“ für (nunmehr relativ „billigere“) hochqualifizierte Arbeitskräfte, es sei denn man unterstellt, daß diese ebenso leicht durch Kapitaleinsatz zu substituieren sind, bisher nicht (voll) ausgelastet waren und/oder zu (unbezahlter) Mehrleistung bereit sind.

Da diese Prämissen kaum generell als realistisch zu betrachten sind, zumal qualifizierte Fach- und Führungskräfte ohnedies — auf den meisten regionalen Arbeitsmärkten — bereits fehlen, dürfte dieses Konzept vor allem eine bereits vorhandene Mangel-lage verschärfen. Eine Verwirklichung dieses Vorschlags mag deshalb im Staatssektor gewisse Be-

schäftigungseffekte haben, wenn man — außer vielleicht in einigen Bereichen des primären und sekundären Erziehungssystems — bereit und in der Lage ist, bei Neueinstellungen Zugeständnisse in den Qualifikationserfordernissen zu machen. Auf's Ganze gesehen aber dürfte auch eine Verwirklichung dieser vor allem verteilungspolitisch motivierten Arbeitszeitverkürzung beschäftigungspolitisch wenig bewegen; vermutlich wären die Beschäftigungswirkungen auch solcher Regelungen per Saldo eher negativ.

Damit zeigt sich, daß die durch marktinkonforme Mindestlöhne (zumindest für die sogenannten Problemgruppen) ausgelöste Interventionsspirale auch auf den betroffenen Teilarbeitsmärkten bereits zu voller Entfaltung gekommen ist, ohne freilich einen nennenswerten Abbau der Arbeitslosigkeit zu bewirken. Wie im Agrarbereich kommt es auch hier zu einer zunehmenden Dichte und Intensität der Interventionen, die sich in einem kontinuierlichen Kurieren an Symptomen erschöpfen, während die grundlegenden Ursachen unangetastet bleiben, ja tabuisiert werden.

Wenn diese Diagnose zutrifft, so liegt die Therapie auf der Hand: Geboten erscheint eine Entkopplung von Lohnbildung und Sozialpolitik (im Sinne einer Änderung der an Marktleistungen orientierten Primärverteilung nach Gesichtspunkten sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit) — eine Aufgabenteilung, die dem Postulat der Systemkonformität wirtschaftspolitischer Eingriffe allein entspricht. Danach müßte sich die Lohnpolitik am jeweiligen Gleichgewichtslohn, der Angebot und Nachfrage auf den verschiedenen Teilarbeitsmärkten zum Ausgleich bringt, orientieren, wie sie dies bis zum Ende der sechziger Jahre weithin getan hat. Demgegenüber wäre es Sache staatlicher Sozialpolitik, durch systemkonforme Maßnahmen der Umverteilung (wie zum Beispiel die Kindergeld- und die Wohngeldregelung) Gesichtspunkte sozialer Sicherheit und sozialer Gerechtigkeit praktisch zur Geltung zu bringen. Nur so ist der in seinem Umfang letztlich politisch zu bestimmende soziale Ausgleich möglich, ohne das Ziel der Vollbeschäftigung ernsthaft zu gefährden. Gefordert ist damit nicht die „Ellbogengesellschaft“, sondern die Rückkehr zu einer Tarif- und Sozialpolitik, die — wie in den fünfziger und sechziger Jahren — von praktischer Vernunft und gesamtwirtschaftlicher Verantwortung getragen ist<sup>21)</sup>.

<sup>21)</sup> Zur rechtlich-institutionellen Rahmensetzung des Arbeitsmarktes in der Bundesrepublik Deutschland und den Veränderungen, die im Interesse einer marktinkonformen und damit am Ziel der Vollbeschäftigung orientierten Lohnbildung erforderlich erscheinen, vgl. die beiden Beiträge von R. Soltwedel, Arbeitsmarktverfassung, S. 171 ff., und Reform des Arbeitsmarktes, S. 388 ff., in: R. Vaubel/ H. D. Barbier, Handbuch der Marktwirtschaft, Pfullingen 1986.



## V. Arbeitslosigkeit durch systeminkonforme Sozialpolitik

Versucht man eine Gesamtwürdigung der hier skizzierten Entwicklungen der Politik des sozialen Ausgleichs, so sticht die Gemeinsamkeit der Gestaltungsmuster ins Auge: Das grundlegende Postulat, bei der Gestaltung wirtschaftspolitischer Eingriffe den Funktionsbedingungen einer wirksamen Marktsteuerung Rechnung zu tragen, wird im Bereich der Sozialpolitik in erheblichem Umfang mißachtet! Dies gilt besonders für den Arbeitsmarkt: Das Ziel einer Umverteilung von Einkommen und Rechten bestimmt weitgehend das Geschehen, ohne den damit verbundenen gesamtwirtschaftlichen Folgen die gebotene Beachtung zu schenken. Die aufgezeigten Interventionsspiralen legen davon beredtes Zeugnis ab: Trotz zunehmender Dichte und Intensität der Eingriffe in einzelwirtschaftliche Entscheidungsspielräume wird weder das jeweils punktuell anvisierte Ziel erreicht, noch gelingt es, die unerwünschten Nebenwirkungen eines solchen systeminkonformen Interventionismus unter Kontrolle zu bringen. Eher ist das Gegenteil beobachtbar.

Sozialpolitik ist ex definitione mit der Umverteilung von Einkommen und/oder Rechten verbunden. Marktinkonforme Interventionen, die mehr soziale Sicherheit und soziale Gerechtigkeit anstreben, bedingen aber darüber hinaus kostspielige Fehlsteuerungen und damit Verschwendung von knappen Ressourcen. So erzwingen zu hohe Mindestlöhne für Problemgruppen des Arbeitsmarktes nicht nur (über den Marktpreis hinausgehende) Lohnzahlungen von Unternehmen an begünstigte Arbeitnehmer, sondern auch erhebliche Aufwendungen für die dadurch von (hartnäckiger) Arbeitslosigkeit Betroffenen, die aus Sozialabgaben und Steuermitteln aufzubringen sind. Die Finanzierung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit (der Mitglieder) und großzügig definierte Leistungsansprüche im Rahmen der GKV führen, um ein zweites Beispiel zu nennen, nicht nur zu einem Beitragsniveau, das höher ist als es bei konsequenter Anwendung des Äquivalenzprinzips wäre, sondern auch zu zusätzlichen Aufwendungen zur Kompensation von Lohnausfällen, die über Sozialabgaben und/oder allgemeine Steuermittel aufzubringen sind.

Somit wirkt sich diese unangemessene Gestaltung sozialpolitisch motivierter Eingriffe durchweg in einer Belastung der Einkommen mit Steuern und Sozialabgaben aus, die erheblich höher ist, als sie bei konsequenter Nutzung systemkonformer Regelungen – bei mindestens gleichem Zielerreichungsgrad – wäre. Die daraus resultierende Gesamtbelastung eines Durchschnittslohnes mit Steuern und Sozialabgaben wurde bereits betont. Noch aufschlußreicher ist folgende Rechnung: Da schon jetzt die vom Arbeitgeber zu tragenden Lohnnebenkosten (vor allem für Sozialabgaben, betriebliche Altersvorsorge, Vergütungen für Urlaub, Feiertage, Krankheitstage, Ausbildung und Ver-

pflegung) fast 80 Prozent eines durchschnittlichen Bruttolohnes betragen und der Arbeitnehmer im Durchschnitt selbst noch etwa 40 Prozent des Bruttolohnes für Steuern und Sozialabgaben zu zahlen hat, erhält der Lohnempfänger nur etwa ein Drittel der Summe zur freien Verfügung ausgezahlt, die als Arbeitskosten anfallen: Nicht weniger als zwei Drittel dieses Betrags sind erforderlich, um Staatstätigkeit und Sozialpolitik (im weiteren Sinne) zu finanzieren. Damit dürften die Grenzen der Belastbarkeit von Lohneinkommen bereits überschritten, zumindest aber erreicht sein. Symptomatisch dafür ist die (vermutlich wachsende) Schattenwirtschaft, die offensichtlich hohe Präferenz der Arbeitnehmer für Lohnerhöhungen (statt Arbeitszeitverkürzung) und Überstunden sowie eine abnehmende Leistungsbereitschaft, zumal Sozialeinkommen in ihrer Höhe nicht selten mit Nettolöhnen vergleichbar sind oder sie gar überschreiten.

Gleichzeitig hat die zunehmende Dichte und Intensität der systemwidrigen Interventionen auch die Entscheidungsspielräume und damit die Anpassungsflexibilität und Investitionsneigung der Unternehmen mehr und mehr verringert. Darüber hinaus hat lohn- und sozialpolitisch bedingter Kostendruck über eine abnehmende Eigenkapitalquote die Investitionsfähigkeit besonders mittlerer und kleinerer Unternehmen weithin reduziert. Das Resultat ist eine Dämpfung der Innovations- und Investitionstätigkeit der Unternehmen, die sich gesamtwirtschaftlich in Wachstumsschwäche und hartnäckiger Arbeitslosigkeit niederschlägt. Hier liegt nicht Marktversagen, sondern Politikversagen vor: Eine in ihrem Ausmaß überzogene und in ihrer Gestaltung weitgehend unzweckmäßig konzipierte Sozialpolitik hat Bedingungen geschaffen, die es in einer Marktwirtschaft mit wirksamem Wettbewerb verhindern, daß alle Arbeitskräfte, die dazu fähig und willens sind, auch die Möglichkeit erhalten, einen Beitrag zur Erstellung des Sozialprodukts zu leisten.

Damit ist die im Thema dieses Beitrags gestellte Frage eindeutig zu beantworten: Die Sozialpolitik hat sich tatsächlich als Achillesferse der Sozialen Marktwirtschaft erwiesen. Der „Mythos des Sozialen“ (B. Molitor) ist auf dem besten Wege, Fragen der sozialen Sicherheit und der Umverteilung Vorrang einzuräumen. Damit aber wird die der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft immanente Zuordnung von Marktwirtschaft und sozialem Ausgleich, von Leistungserstellung und Einkommensverteilung auf den Kopf gestellt und die Grundlagen der Leistungsfähigkeit nicht nur der Marktsteuerung, sondern auch der Sozialpolitik unterminiert. Insofern trägt die heute praktizierte Politik des sozialen Ausgleichs wesentlich dazu bei, daß die Ergiebigkeit der Quellen spürbar zurückgeht, aus denen sie selbst gespeist wird und allein gespeist werden kann.



Deshalb befindet sich die Sozialpolitik und mit ihr das Gesamtsystem der Sozialen Marktwirtschaft in einer Sackgasse. Wie gezeigt wurde, ist die heute praktizierte Politik des sozialen Ausgleichs in absehbarer Zeit vermutlich nicht mehr finanzierbar. Solange sich Korrekturen, wie bisher, darauf beschränken, Wucherungen und Auswüchse des sozialpolitisch motivierten Interventionismus zurückzuschneiden, werden sich die verschiedenen Interventionsspiralen weiterdrehen und die Werte der Ar-

beitslosenstatistik eher nach oben bewegen. Erst eine Reform im Sinne einer gezielten, maßvollen (das heißt dauerhaft finanzierbaren) und den Funktionsbedingungen der Marktsteuerung umfassend Rechnung tragenden Sozialpolitik wird die Voraussetzungen zu mehr Beschäftigung und Wachstum schaffen und damit mehr als weitere Maßnahmen der Umverteilung jenen Bürgern zugute kommen, denen die Politik des sozialen Ausgleichs in besonderem Maße gilt.



## **Heinz Lampert: Die Soziale Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Ursprung, Konzeption, Entwicklung und Probleme**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/88, S. 3—14

Nach einer knappen Skizze der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Ausgangslage unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg werden die geistigen Wurzeln, die ethischen Grundlagen und die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft dargestellt. Anschließend wird gezeigt, wie der gesetzliche Rahmen für die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik schrittweise aufgebaut und die ordnungspolitische Konzeption in Realität umgesetzt worden ist. Im Zusammenhang mit einer Darstellung der Grundzüge der wirtschaftlichen Entwicklung seit 1948 werden unter besonderer Berücksichtigung ordnungspolitischer Aspekte die wichtigsten Einflußfaktoren behandelt, die auf die Wirtschafts- und Sozialordnung eingewirkt haben. In einer Bilanz werden die Leistungen, die Leistungsfähigkeit, die Bewährungen und Gefährdungen der Sozialen Marktwirtschaft beurteilt und die wichtigsten ungelösten Probleme und Aufgaben — der Reformbedarf des Systems der sozialen Sicherheit, die Notwendigkeit der verstärkten Weiterentwicklung der Familienpolitik, das Problem der Arbeitslosigkeit und die Unternehmenskonzentration — angesprochen.

In der Bundesrepublik ist es gelungen, eine wirtschaftlich hoch leistungsfähige Wirtschaftsordnung zu verwirklichen, die beachtliche Freiheitsspielräume und Entfaltungsmöglichkeiten gewährt, gleichzeitig aber ein im grundsätzlichen ordnungskonformes, sehr hohes Maß an sozialem Gehalt der institutionellen Regelungen und des Sozialleistungssystems aufweist. Angesichts der erreichten Staats- und Sozialleistungsquote ist es notwendig, den sozialpolitischen Reformbedarf durch Umstrukturierungen der öffentlichen und der Sozialhaushalte zu decken.

## **Werner Lachmann: Ethik und Soziale Marktwirtschaft**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/88, S. 15—26

Es mehren sich die Stimmen, die unsere Wirtschaftsordnung aus ethischen Gründen in Frage stellen. Kritisiert werden vor allem die „Ergebnisse“ (neue Armut, hohe Arbeitslosigkeit, bedrohliche Umweltverschmutzung) und ihre „Funktionsweise“ (Konkurrenz als Sanktionierung des Egoismus). Es wird gezeigt, daß das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft aller ethischen Kritik standhalten kann. Die Praxis ist jedoch verbesserungsfähig — vor allem in der gegenwärtigen Ausprägung.

Die Ausführungen sollen auch deutlich machen, daß die Wirtschaft ein ethisches Fundament (Minimalmoral) benötigt. Die ethische Kritik muß allerdings die sachliche Analyse einbeziehen, will sie sich nicht dem Vorwurf der Utopie aussetzen. Der Ökonom darf sich solcher Kritik gegenüber nicht so schnell hinter sogenannten Sachzwängen verstecken.

Zur Überwindung gegenwärtiger Probleme reichen individuelle ethische Appelle nicht aus; korrespondierende institutionelle Absicherungen sind notwendig. Dies wird anhand einiger gegenwärtiger Problemfelder (Arbeitslosigkeit, Gesundheitswesen, Umweltschutz) aufgezeigt. Keine Gesinnungsethik wird sich langfristig in „unmoralisch“ konzipierten Institutionen halten können. Aber auch die Institution „Markt“ reicht allein nicht aus; sie bedarf der Erfolgsbedingungen „jenseits von Angebot und Nachfrage“. Sozial-ethische Voraussetzungen sind notwendig, damit der einzelne Bürger auch gesinnungsethisch gefördert wird — gesinnungsethische Voraussetzungen sind notwendig, damit die im Grunde genommen immer ambivalenten institutionellen Regelungen ihren Sinn und Zweck nicht verfehlen.

Für das „Funktionieren“ der Wirtschaft sind also beide Aspekte zu beachten: das Menschengemäße und das Sachgemäße! Die für die Wirtschaftspolitik zuständigen Instanzen sind ebenso gefordert wie die für das Ethos zuständigen. Keiner von beiden kann den anderen Bereich vollständig substituieren.



## **Werner Meißner/Rainer Markl: Der Staat in der Sozialen Marktwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/88, S. 27—39

Die im Zuge der Währungsreform 1948 verabschiedeten Gesetze konstituierten ein Wirtschaftssystem, das in seinen Grundzügen bereits weitgehend dem Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft entsprach. In diesem Konzept hat der Staat in erster Linie die Aufgabe, für entsprechende marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen zu sorgen. Für die staatliche Sozialpolitik gilt der Grundsatz der Subsidiarität.

Mit dem Stabilitätsgesetz (1967) wurde der Sozialstaat um den Steuerstaat ergänzt, der den Konjunkturverlauf stabilisiert und einen hohen Beschäftigungsstand sichern hilft. Nach anfänglichen Erfolgen wurden Mitte der siebziger Jahre die Schwierigkeiten in der Handhabung des konjunkturpolitischen Instrumentariums immer deutlicher. Mit dem Ende der sozialliberalen Koalition verlor die Stabilitätspolitik an Bedeutung. Reduzierung der Staatstätigkeit durch sozialpolitische Sparmaßnahmen lautete das neue wirtschaftspolitische Programm, das den Boden für eine intensive Diskussion um die zukünftige Ausgestaltung des Sozialstaats bereitete. Angesichts der demographischen Entwicklung und der langanhaltenden hohen Arbeitslosigkeit steht die Sozialpolitik heute vor großen Finanzierungsproblemen, und die Sozialstaatskritik hat wieder Konjunktur.

Von rechter und linker Seite werden Reformvorschläge gemacht, die in ihrem Kern darauf hinaus laufen, das Äquivalenzprinzip und die Lohnbezogenheit der sozialen Sicherung zu ergänzen oder abzubauen. Beispiele für derartige Konzepte sind das Modell einer negativen Einkommensteuer und die garantierte Grundsicherung und auf der Einnahmenseite etwa die Einführung eines Wertschöpfungsbeitrags oder einer Ressourcensteuer. Doch nicht nur die Sozialpolitik, auch die Wirtschaftspolitik selbst steht vor neuen Aufgaben. Zum einen gewinnt die Forderung nach einer umweltverträglicheren Ausrichtung von Produktion und Konsum — also nach qualitativem Wachstum — zunehmend an Bedeutung. Ein Prozeß, den der Staat unter anderem durch strengere Umweltauflagen und höhere Abgaben für umweltbelastende Produktion weiter fördern könnte. Zum anderen gibt es Probleme des Strukturwandels, denen der Staat durch eine aktive, branchenbezogene Strukturpolitik entgegenzutreten könnte. Gefordert wird eine „Neue Industriepolitik“, die nicht nur notleidende alte Branchen — vor allem gegen internationale Konkurrenz — schützen will, sondern sich auch die Förderung zukunftsträchtiger Bereiche zum Ziel gesetzt hat.

## **Werner Zohlhoyer: Sozialpolitik — Achillesferse der Sozialen Marktwirtschaft?**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/88, S. 40—54

Die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft versteht sich — sehr verkürzt ausgedrückt — als Synthese aus Marktwirtschaft und Sozialpolitik. Dabei besitzt die Marktwirtschaft nicht nur den Vorzug, mit den verfassungsrechtlich verankerten Freiheiten des Individuums kompatibel zu sein. Sie ist bei sachgerechter Rahmensezung durch den Staat auch durch hohe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gekennzeichnet. Doch ist sie von sich aus nicht in der Lage, Forderungen sozialer Sicherheit und sozialer Gerechtigkeit zu genügen. Deshalb wird als Ergänzung der Marktsteuerung eine Politik des sozialen Ausgleichs befürwortet. Diese Politik soll sich aber nur solcher Maßnahmen bedienen, die den Funktionsbedingungen der Marktsteuerung Rechnung tragen (Postulat der Markt- oder Systemkonformität), um nachteilige Rückwirkungen auf die Leistungsfähigkeit der Wettbewerbswirtschaft zu vermeiden.

Im vorliegenden Beitrag wird geprüft, inwieweit die Praxis der Sozialpolitik dem Postulat der Systemkonformität entspricht. Als Schwerpunkte der Analyse werden Teile des Systems der sozialen Sicherheit und sozialpolitisch motivierte Interventionen auf dem Arbeitsmarkt gewählt. Die kritische Durchleuchtung dieser Aktionsfelder der Sozialpolitik kommt zu dem Ergebnis, daß bei der Wahl der Maßnahmen den Wirkungszusammenhängen eines im wesentlichen dezentral gesteuerten Wirtschaftssystems bisher nicht die gebotene Beachtung geschenkt wurde. Als Folge wird nicht nur eine unzureichende Zielwirksamkeit im Bereich der Sozialpolitik diagnostiziert, sondern auch Unterbeschäftigung und Wachstumsschwäche. Als Therapie werden systemgerecht konzipierte Regelungen vorgeschlagen, von denen man sich eine effiziente Berücksichtigung sozialer Belange verspricht.