

Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der
Katholischen Sozialwissenschaftlichen
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 166

Markt oder soziale Gerechtigkeit

Eine falsche Alternative

von Werner Zohlnhöfer

Verlag J.P. Bachem

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ behandelt jeweils aktuelle Fragen aus folgenden Gebieten:

- Kirche in der Gesellschaft
- Staat und Demokratie
- Gesellschaft
- Wirtschaft
- Erziehung und Bildung
- Internationale Beziehungen / Dritte Welt

Die Hefte eignen sich als Material für Schul- und Bildungszwecke.

Bestellungen sind zu richten an die
Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle
Viktoriastraße 76
4050 Mönchengladbach 1

Redaktion:
Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle
Mönchengladbach

Die Frage, inwieweit in einer Marktwirtschaft Gerechtigkeitsvorstellungen realisierbar sind, ist so alt wie die Idee der Marktwirtschaft selbst. Noch heute ist es recht publikumswirksam, die Marktwirtschaft als ein im Grunde höchst unsoziales Wirtschaftssystem zu brandmarken. Zur Begründung dieses Urteils wird gegenwärtig vor allem auf hartnäckige Massenarbeitslosigkeit, auf die sog. neue Armut und/oder auf die Ungleichverteilung der Einkommen hingewiesen.

Vorurteile und Mißverständnisse

Nach diesen noch immer verbreiteten Vorstellungen sind es vor allem die Zwänge der anonymen Steuerung des wirtschaftlichen Geschehens durch den Markt, die mehr soziale Gerechtigkeit verhindern. Zwischen Markt und sozialer Gerechtigkeit besteht nach dieser Auffassung eine strikte Antinomie, ihr Verhältnis zueinander ist das „feindlicher Brüder“. Mehr soziale Gerechtigkeit wird daher nicht mit Hilfe, sondern nur gegen und auf Kosten des Markts für möglich erachtet.

Geht man diesen Vorbehalten gegen die Marktwirtschaft auf den Grund, so zeigt sich, daß sie aus einer Vielfalt von Quellen gespeist werden. Neben ideologischen Fixierungen, denen mit sachlich-rationaler Argumentation nicht beizukommen ist, und utopischen Zielvorstellungen, die auch international anerkannte wirtschafts- und sozialpolitische Erfolge als (höchst) unzureichend erscheinen lassen, spielen Vorurteile und Mißverständnisse über die Funktionsweise einer Marktwirtschaft eine erhebliche Rolle: Vor allem wird weithin verkannt, daß die Marktwirtschaft als „staatliche Veranstaltung“ (L. Miksch) zu betrachten ist und ihre Leistungsfähigkeit deshalb vor allem davon abhängt, unter welchen Bedingungen sie „veranstaltet“ wird. Man übersieht, daß die politische Rahmensetzung daher ganz wesentlich über ihr Leistungspotential entscheidet. Dies gilt auch für die hier interessierende Frage, wie und inwieweit in einer Marktwirtschaft dem Ziel sozialer Gerechtigkeit Genüge getan werden kann.

Deshalb sind im folgenden zunächst die Bedingungen zu identifizieren, von denen Funktionsweise und Leistungsfähigkeit einer Marktwirtschaft primär abhängig sind. Erst auf dieser Grundlage lassen sich dann Aussagen zu der hier interessierenden Thematik machen. Zuvor jedoch ist noch zu klären, welche Wertvorstellungen mit dem Begriff der sozialen Gerechtigkeit angesprochen sind.

Soziale Gerechtigkeit als Zielvorstellung

Als normative Vorstellung stellt Gerechtigkeit stets auf eine wünschenswerte Verteilung von Rechten und Pflichten ab. Wie jedermann weiß, ist das Konzept der Gerechtigkeit jedoch inhaltlich weitgehend unbestimmt und mit recht unterschiedlichen Vorstellungen kompatibel. Deshalb erfreuen sich Forderungen nach mehr Gerechtigkeit allgemeiner Zustimmung. Erst wenn es darum geht, sich auf eine korrekte Maßnahme zur Umsetzung dieses Postulats zu einigen, werden die faktisch meist bestehenden Meinungsunterschiede manifest.

Immerhin kann man zunächst generell zwischen grundsätzlich verschiedenen *Kategorien* von Gerechtigkeit unterscheiden – je nachdem, auf welches Kriterium der Verteilung abgestellt wird. So spricht man z. B. von Leistungsgerechtigkeit, wenn die als wünschenswert erachtete Verteilung (etwa des individuellen Einkommens) nach Leistung(sbeiträgen) erfolgen soll. Der Begriff Bedarfsgerechtigkeit stellt demgegenüber auf eine Verteilung ab, die sich an Kategorien des Bedarfs orientiert. Mit Chancengerechtigkeit schließlich wird in der Regel eine Verteilung gekennzeichnet, die sich an den Startbedingungen orientiert. Dabei bleibt dann freilich noch offen, welche Arten von Leistungen, Bedürfnissen und Startchancen maßgeblich sein und wie bzw. von wem die jeweils als Verteilungsmaßstab geltenden Tatbestände bewertet werden sollen.

Wie aber ist die soziale Gerechtigkeit als normative Vorstellung zu interpretieren? Sie ist offenbar inhaltlich noch vieldeutiger als die eben genannten Gerechtigkeitsbegriffe, aber gerade deshalb auch generell konsensfähig und in der politischen Rhetorik so beliebt.

Nach dem allgemeinen Sprachgebrauch zu schließen steht soziale Gerechtigkeit für „eine gewisse Gleichheit nicht nur bezüglich der abstrakten Regeln und Normen, sondern auch der konkreten Leistungsbedingungen ... Darüber hinaus wird ebenfalls unter dem Stichwort *soziale Gerechtigkeit* im Namen der Menschenrechte ein gleicher Anspruch aller auf eine Grundausstattung mit bestimmten materiellen und immateriellen Gütern gefordert, deren jeder für ein menschenwürdiges Dasein bedarf“.¹⁾

In einer dem Wirtschaftspolitiker vertrauteren Terminologie heißt dies: Soziale Gerechtigkeit hat drei Dimensionen: Zum ersten umfaßt sie für jedes Mitglied der Gesellschaft ein gleiches Recht auf (formale) „Freiheit des Menschen, selbst darüber zu befinden, nach welchen Werten, Zielen und Interessen er sein Leben gestalten will“.²⁾ Für den wirtschaftlichen Bereich umfaßt dies vor allem das Recht auf freie Wahl der Ausbildung, des Berufs, des Arbeitsplatzes und der Einkommensverwendung: Jeder soll m. a. W. das Recht haben, durch freigewählte Teilnahme am Prozeß der Leistungserstel-

lung seine wirtschaftliche Existenz aufzubauen und zu sichern. Diesem Recht auf freie Entfaltung – nicht zuletzt auch im Wirtschaftsleben – entspricht die Pflicht des einzelnen, zunächst und vor allem selbst für die Sicherung seiner wirtschaftlich-sozialen Existenz zu sorgen. „Nicht Versorgung, sondern eine die Freiheit des einzelnen respektierende und seine Verantwortung stärkende Wohlfahrt ist die erste legitime Aufgabe des Sozialstaates“. ³⁾

Nur in dem Maße, in dem der einzelne nicht in der Lage ist, seine formalen Rechte (voll) zu nutzen, soll durch Maßnahmen der Hilfe zur Selbsthilfe (mehr) Chancengerechtigkeit realisiert werden. Erst wenn auch die Hilfe zur Selbsthilfe – aus Gründen, die der einzelne nicht zu vertreten hat – nicht greift, ist direkte staatliche Versorgung angezeigt: Nach dem Prinzip der Bedarfsgerechtigkeit als Bestandteil sozialer Gerechtigkeit nämlich ist jedem Individuum wenigstens das kulturelle Existenzminimum zuzuerkennen.

Neben Freiheiten im Sinne von Abwehrrechten gegen staatliche Bevormundung und Willkür zum Schutze individueller Entscheidungsspielräume treten somit zunehmend Ansprüche auf eine umfassende Sicherung angemessener Lebenschancen durch staatliche Politik. Gefordert werden somit nicht mehr nur staatliche Transfers zur Absicherung des kulturellen Existenzminimums im Bedarfsfalle, sondern eine Wirtschafts- und Sozialpolitik, die sichere und qualifikationsgerechte Arbeitsplätze, auskömmliche Löhne und eine möglichst weitgehende soziale Sicherung gewährleistet.

Sind damit die Konturen einer sozial gerechten Wirtschaftsordnung skizziert, so stellt sich als nächstes die Frage, wie bzw. inwieweit diese Vorstellungen in einer Marktwirtschaft realisierbar sind.

Zum Leistungspotential des Marktes

Wenn sich heute ausnahmslos alle Industrieländer, die als Demokratien organisiert sind, zur Steuerung des mikroökonomischen Geschehens des Marktes bedienen, so ist dies sicherlich kein Zufall. Vielmehr ist es vor allem auf das hohe politische und wirtschaftliche *Leistungspotential* zurückzuführen, das die Steuerung ökonomischer Prozesse über wettbewerblich organisierte Märkte *grundsätzlich* besitzt.

So ist die Marktwirtschaft – im ausgeprägten Gegensatz zur Zentralen Planwirtschaft – mit dem (im freiheitlichen Rechtsstaat verfassungsrechtlich verankerten) *politischen* Postulat individueller Freiheitsrechte nicht nur vereinbar; sie lebt von spontanen, dezentralen Aktivitäten und Initiativen. Sie ist deshalb auf Ausbau, Sicherung und Nutzung dieser individuellen Freiheitsrechte geradezu angewiesen.

Gleichzeitig trägt die dezentrale Organisation einer Marktwirtschaft selbst wesentlich dazu bei, daß das Individuum die ihm verfassungsrechtlich zugesicherten Freiheitsrechte auch tatsächlich nutzen kann, indem es zwischen Alternativen zu wählen vermag, die voneinander unabhängige Marktteilnehmer anbieten. Nur weil und insoweit auf offenen Märkten regelmäßig eine Mehrzahl von selbständigen Unternehmen agieren, bieten sich dem Haushalt effektive Wahlmöglichkeiten zwischen alternativen Angeboten an Produkten, Arbeitsplätzen und Investitionsmöglichkeiten. Schließlich bleibt jedes Mitglied der Gesellschaft aufgefordert, selbst unternehmerische Initiative zu ergreifen.

Darüber hinaus weist die Marktsteuerung aber auch aus *ökonomischer* Sicht ein bemerkenswertes Leistungsprofil auf. Sie ermöglicht nicht nur eine weitgehende Lenkung des Angebots (und damit auch der Produktion und der Investitionen) im Sinne des mit Kaufkraft ausgestatteten Bedarfs. Sie bewirkt auch, daß diese bedarfsorientierte Produktion tendenziell zu minimalen Kosten erfolgt. Außerdem ist die Marktsteuerung durch ein hohes Innovationspotential, d. h. durch die Fähigkeit gekennzeichnet, sowohl die Effizienz der Güterherstellung (Prozeßinnovationen) als auch die Angebotsvielfalt (Produktinnovationen) kontinuierlich und auf breiter Basis zu verbessern.

Der „soziale“ Beitrag des Marktes

Damit aber wird für den unvoreingenommenen Betrachter deutlich, daß schon die Marktsteuerung als solche – im Gegensatz zu verbreiteten Vorurteilen – durch nichts zu ersetzende Beiträge zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit leistet.

Freilich belohnt der Markt Leistungen nur in dem Maße, wie sie zur Deckung eines Bedarfs geeignet sind, der mit Kaufkraft ausgestattet ist. Dies aber liegt im Interesse einer möglichst reichlichen wirtschaftlichen Versorgung. Zum einen nämlich wird so sichergestellt, daß möglichst nicht am kaufkräftigen Bedarf vorbei produziert wird. Zum anderen bewirkt die Abhängigkeit des Entgelts für eine Leistung von deren Akzeptanz durch die Abnehmer ökonomische Anreize für alle, sich nach Kräften am Wirtschaftsprozeß im Sinne einer bestmöglichen Nutzung des vorhandenen (individuellen und gesamtwirtschaftlichen) Ressourcenpotentials zu beteiligen.

Gerade weil die Marktsteuerung individuellen Initiativen, Begabungen, Talenten und Motivationen Raum gibt und sie gleichzeitig in den Dienst gesamtwirtschaftlicher Belange stellt, leistet sie – uno actu – auch den entscheidenden Beitrag zum materiellen Wohlstand einer Gesellschaft. Dies gilt aus individueller ebenso wie aus gesamtgesellschaftlicher Sicht. So bietet sich

dem einzelnen nicht nur die Möglichkeit einer den eigenen Interessen und Fähigkeiten entsprechenden Selbstverwirklichung durch Teilhabe am Leben der Gesellschaft, sondern auch die Chance, nach Maßgabe eigener Leistungsbeiträge Einkommen zu erzielen. Wenn aus diesen Leistungsanreizen und der Effizienz der Marktsteuerung regelmäßig ein relativ hohes Niveau der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen resultiert, so ist darin eine „soziale Leistung der Marktwirtschaft“⁴⁾ zu sehen, die keinen Vergleich zu scheuen braucht. Im übrigen wird dadurch eine Politik des sozialen Ausgleichs grundsätzlich erleichtert; denn der Bedarf an Umverteilung nimmt ab, während das Umverteilungspotential wächst.

Diese fundamentalen Beiträge der Marktsteuerung zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit werden häufig übersehen oder doch in ihrer praktischen Bedeutung erheblich unterschätzt. Dabei wird die ebenso bedeutsame wie triviale Tatsache außer Betracht gelassen, daß soziale Gerechtigkeit nicht nur, ja nicht einmal in erster Linie durch nachträgliche Korrekturen der durch Marktleistungen bedingten Primärverteilung der Einkommen zu realisieren ist, sondern zunächst einmal durch die Schaffung von Rahmenbedingungen, die es möglichst vielen erlauben, ihr wirtschaftlich-soziales Schicksal selbst erfolgreich in die Hand zu nehmen.

Die sekundäre Bedeutung von Umverteilungsmaßnahmen für mehr soziale Gerechtigkeit erhellt auch daraus, daß die Menge der einer Gesellschaft zur Verfügung stehenden Güter dadurch nicht erhöht werden kann. Im übrigen besagt das Ausmaß der Umverteilung nichts über das Versorgungsniveau einer Gesellschaft. Wäre nicht der mit Abstand größte Teil der Wirtschaftsbürger fähig und bereit, die bei Marktsteuerung gebotenen Möglichkeiten wahrzunehmen, um sich durch eigene Leistungsbeiträge selbstverantwortlich eine wirtschaftliche Existenz zu schaffen, wäre mit Maßnahmen der Umverteilung im Sinne nachträglicher Korrekturen der Marktergebnisse nur wenig für soziale Gerechtigkeit zu gewinnen; denn was nicht produziert wird, kann nicht verteilt werden.

Um so wichtiger ist es, das skizzierte Leistungspotential der Marktsteuerung zu nutzen. Es stellt sich daher als nächstes die Frage, wie dies geschehen kann.

Marktsteuerung als staatliche Veranstaltung

Kernstück jeder Marktwirtschaft ist der Wettbewerb zwischen Anbietern auf offenen Märkten um die Gunst der Nachfrage. Offenbar ist jedoch nicht jeder Wettbewerb auf Märkten *wirksamer* Wettbewerb im hier skizzierten Sinne. Ein sich völlig selbst überlassener Wettbewerb führt – das hat die historische

Erfahrung gezeigt – zu einer „Ordnung“ des wirtschaftlichen Geschehens, in der das Recht des Stärkeren und damit weithin Ausbeutung und Unterdrückung drohen. Ein solches System des Laissez-faire hat deshalb auch nichts gemeinsam mit einer Marktsteuerung, die möglichst allen Mitgliedern der Gesellschaft in der skizzierten Weise Freiheit und Wohlstand gewährleisten soll.

Diese Differenzierung ist von grundlegender Bedeutung. Viele Fehl- und Vorurteile über Marktwirtschaft und Wettbewerb resultieren daraus, daß diese Unterscheidung nicht gemacht wird. Wirksamer Wettbewerb setzt m. a. W. funktionsgerechte Spielregeln voraus, die vom Staat in Gestalt eines rechtlich-institutionellen Rahmens zu setzen sind. Sie haben die Aufgabe, den Wettbewerb so zu ordnen, daß er die hier beschriebenen Funktionen zu erfüllen vermag.

Von konstitutiver Bedeutung für diese politische Rahmensetzung ist die Gewährleistung der schon erwähnten individuellen Freiheitsrechte. Doch genügt es nicht, einzelwirtschaftliche Entscheidungsspielräume gegen unangemessene Einschränkungen durch die öffentliche Hand zu schützen. Durch eine konsequente Politik gegen Wettbewerbsbeschränkungen müssen diese Freiheitsrechte darüber hinaus – nicht zuletzt im Interesse der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Marktsteuerung – auch gegenüber Beschränkungen gesichert werden, die von Marktbeteiligten ausgehen. Erforderlich ist deshalb vor allem ein Kartellverbot sowie eine wirksame Fusions- und Mißbrauchskontrolle.

Es ist hier weder möglich noch nötig, die Vielfalt relevanter Rahmenbedingungen im einzelnen darzustellen. Von entscheidender Bedeutung ist die konsequente politische Umsetzung der Erkenntnis, daß eine „positive Wirtschaftsverfassungspolitik“ (W. Eucken) nötig ist, um das skizzierte Leistungspotential einer Marktwirtschaft zur Entfaltung zu bringen.

Damit wird einmal mehr deutlich, daß es der Staat ist, der die Marktwirtschaft „veranstaltet“. Der Markt dient als Instrument zur Steuerung des wirtschaftlichen Geschehens im Sinne politischer Zielvorstellungen. Dabei beschränkt sich der demokratische Staat aber nicht auf Ziele, die durch Marktsteuerung unmittelbar zu realisieren sind. Er verfolgt auch Ziele, die einer Marktsteuerung auf den ersten Blick zu widersprechen scheinen.

Zur Ergänzungsfähigkeit der Marktsteuerung

In der Tat stehen der überragenden Leistungsfähigkeit einer Wettbewerbswirtschaft, wenn es darum geht, individuelle Freiheit, Leistungsgerechtigkeit und die materielle Grundlage gesellschaftlichen Wohlstands zu verwirkli-

chen, funktionsbedingte Grenzen der Marktsteuerung gegenüber, wenn Gesichtspunkte der Bedarfsgerechtigkeit und der sozialen Sicherheit Berücksichtigung finden sollen. Stößt die unmittelbare Leistungsfähigkeit des Marktes hier somit an Grenzen, stellt sich die wichtige Frage nach der Ergänzungsfähigkeit der Marktsteuerung durch staatliche Wirtschaftspolitik.

Wie theoretische Überlegungen und empirische Beobachtungen zeigen, ist diese Frage eindeutig zu bejahen: Die Konzeption der „Sozialen Marktwirtschaft“ beruht auf dieser Erkenntnis. Sie versteht sich bekanntlich als ordnungspolitische Synthese, die darauf abzielt, „das Prinzip der Freiheit auf dem Markt mit dem des sozialen Ausgleichs zu verbinden“.⁵⁾ Der Erfolg dieser Synthese hängt allerdings entscheidend von der konkreten Ausgestaltung der wirtschaftspolitischen Eingriffe ab: Nur Maßnahmen, die den Funktionsbedingungen der Marktsteuerung Rechnung tragen und damit marktkonform sind, erweisen sich als zielwirksam. Marktinkonforme Eingriffe dagegen verfehlen regelmäßig nicht nur ihr Ziel, sie sind auch mit unerwünschten Nebenwirkungen verbunden, die weitere Interventionen nach sich ziehen (sog. Interventionsspirale), ohne daß das ursprünglich verfolgte Ziel erreicht wird.

Somit ist die Marktsteuerung nicht nur ergänzungsbedürftig, sondern – unter Beachtung des Prinzips der Marktkonformität bei der Gestaltung des wirtschaftspolitischen Instrumentariums – auch ergänzungsfähig: Dies gilt – im Interesse der hier interessierenden sozialen Gerechtigkeit – sowohl für eine Verbesserung der individuellen Startbedingungen im Marktprozeß wettbewerblicher Leistungserstellung als auch für (verteilungspolitische) Korrekturen der Marktergebnisse zugunsten einer Gewährleistung von sozialer Sicherheit und Bedarfsgerechtigkeit.

Chancengerechtigkeit durch Angleichung der Startbedingungen

Gleiches Recht für alle bedeutet bekanntlich keineswegs, daß jedes Individuum die ihm gewährten Freiheiten im gleichen Umfang und in gleicher Weise nutzen soll oder nutzen kann.

Zum einen impliziert ja die Idee der Freiheit und Würde der Person gerade die Individualität persönlicher Selbstverwirklichung. Ein vorgegebenes Entwicklungs- und Verhaltensmuster, dem möglichst jedes Mitglied der Gesellschaft zu entsprechen hat, widerspricht der Idee individueller Selbstentfaltung in einer freien Gesellschaft. Die Idee der Freiheit und Selbstverwirklichung macht nur Sinn, wenn und weil allenthalben ein ausgeprägtes Bedürfnis des Individuums nach persönlicher Lebensgestaltung besteht. Individuelle Freiheit wird daher stets – weil unvermeidbar – gesellschaftliche Differenzierung mit sich bringen.

So führen Unterschiede in Begabung, Qualifikation und/oder Einsatzbereitschaft regelmäßig zu einer nicht unerheblichen Einkommensdifferenzierung. Doch sind solche Ungleichheiten in der Einkommensverteilung grundsätzlich als legitim zu betrachten, solange höhere Einkommen eine „Belohnung für Leistungen (darstellen), die der Allgemeinheit zugute kommen“⁶⁾ – eine Bedingung, die freilich nur bei wirksamem Wettbewerb als erfüllt gelten kann. Im übrigen lassen sich durch eine progressiv gestaltete Einkommensteuer verteilungspolitisch erwünschte Korrekturen vornehmen.

Zum anderen gibt es allerdings auch wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedingungen, die eine Entfaltung individueller Potentiale im Einzelfall erschweren und/oder beschränken (können). Die formalen Freiheitsrechte allein reichen m. a. W. nicht aus, um allen Individuen die volle Nutzung ihrer Fähigkeiten zu gewährleisten. Sie bedürfen daher der Ergänzung durch eine Politik, die auf die Realisierung größerer Chancengerechtigkeit abzielt. Materiell geht es dabei vor allem um den Abbau von Barrieren, die der vollen Nutzung vorhandener Begabungen und Fähigkeiten im Wege stehen. Die dafür erforderliche Setzung von Rahmenbedingungen bezweckt, die dem Individuum offenstehenden Optionen zu erweitern, und stellt somit den klassischen Fall einer Politik der Hilfe zur Selbsthilfe dar.

Die damit skizzierte Politik zielt vor allem auf eine Verbesserung der (beruflichen) Startbedingungen ab. Sie reicht von Maßnahmen zur Förderung der schulischen und erzieherischen Betreuung von (Klein-)Kindern über die staatliche Finanzierung der Schul- und Hochschulausbildung sowie eine (bedarfsorientierte) Ausbildungsförderung bis hin zu den heute besonders aktuellen „Frauenförderplänen“ öffentlicher und privater Institutionen.

Getragen sind all diese Maßnahmen von der Absicht, allen Bürgern die Nutzung der in der Verfassung verankerten formalen Rechte auf freie Wahl der Ausbildung, des Berufs und des Arbeitsplatzes materiell zu ermöglichen. Mehr soziale Gerechtigkeit wird damit also nicht gegen den Markt oder am Markt vorbei angestrebt, sondern *mit Hilfe* des Marktes: Durch den Abbau finanzieller Restriktionen und eine Kompensation gesellschaftlich und biologisch bedingter Benachteiligungen sollen vielmehr generell gerechte(re) Startbedingungen für die Teilnahme am Prozeß der wirtschaftlichen Leistungserstellung und damit auch für entsprechend höhere Leistungseinkommen geschaffen werden – eine Politik, die aus individueller Sicht ebenso wünschenswert ist wie unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten.

Soziale Sicherheit und Bedarfsgerechtigkeit durch Sozialpolitik

Nun setzt die Erzielung eines Einkommens bei Marktsteuerung voraus, daß Leistungsbeiträge erbracht werden, die auf dem Markt einen Preis erzielen;

auch die Höhe der erzielbaren Einkommen wird durch die Wertschätzung der Nachfrage für die erbrachten Leistungen bestimmt. Deshalb entstehen Probleme sozialer Gerechtigkeit grundsätzlich immer dann, wenn Individuen nicht in der Lage (oder bereit) sind, sich am Prozeß der Leistungserstellung zu beteiligen oder aber das am Markt erzielbare Leistungseinkommen Gesichtspunkten der Bedarfsgerechtigkeit nicht ausreichend Rechnung trägt. Für alle diese Fälle stellt sich daher die Frage, wie und inwieweit staatliche Sozialpolitik die marktbedingte Einkommensverteilung modifizieren, ja korrigieren soll und kann.

Da in der modernen Industriegesellschaft die Überbrückung von Perioden ohne Leistungseinkommen durch Auflösung von Ersparnissen oder familiäre Fürsorge – außer bei Kindern und Jugendlichen vor Eintritt in das Arbeitsleben – den Ausnahmefall bilden, ist für Einkommensrisiken dieser Art planvolle Vorsorge zu treffen. Dies gilt vor allem für Arbeitnehmer, die aufgrund von Krankheit, Invalidität, Arbeitslosigkeit oder Alter kein (ausreichendes) Leistungseinkommen erzielen können. Allerdings bestätigt die Erfahrung, was das „Gesetz der Minderschätzung künftigen Bedarfs“ (Böhm-Bawerk) erwarten läßt: Auf eigenverantwortlicher Basis wird eine ausreichende Vorsorge im allgemeinen nicht getroffen. Es bedarf staatlicher Sozialpolitik, um den skizzierten Einkommensrisiken wirksam vorzubeugen. Dies kann nach dem Versicherungs-, nach dem Versorgungs- oder nach dem Fürsorgeprinzip geschehen.

Das deutsche System der sozialen Sicherung umfaßt bekanntlich im wesentlichen vier Komponenten: Es begründet eine weitgehende Versicherungspflicht (zum Beitritt in die gesetzliche Alters-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung). Dagegen ist staatliche Fürsorge als ultima ratio nur für den Einzelfall vorgesehen, wenn akute Bedürftigkeit nachgewiesen wird.

Unabhängig davon will der Gesetzgeber die Markteinkommen in jedem Fall auch zugunsten von Familien korrigieren. Dies erfolgt durch Steuervergünstigungen und/oder durch die zusätzliche Zahlung von Kindergeld, das aus Steuermitteln gezahlt und damit marktkonform finanziert wird.

All diesen Regelungen zur Realisierung von (mehr) sozialer Sicherheit und Bedarfsgerechtigkeit (vor allem) für Arbeitnehmer ist freilich gemeinsam, daß sie eine intertemporale und z. T. auch interpersonale Einkommensumverteilung großen Stils vornehmen. Alters- und Invaliditätsrenten, Arbeitslosengeld, Lohnfortzahlungen und andere Aufwendungen im Krankheitsfalle sowie Sozialfürsorgeleistungen und Kindergeld werden ausnahmslos im sog. Umlageverfahren finanziert. Das bedeutet: sie werden wirtschaftlich von denjenigen getragen, die jeweils in der Lage und bereit sind, sich am Prozeß der Leistungserstellung zu beteiligen. Nur in dem Maße, wie diese Leistungsträger zumindest temporär auf Einkommensteile – in Gestalt von Versiche-

rungsbeiträgen, Steuern und anderen Abgaben – verzichten, kann materiell Bedarfsgerechtigkeit und soziale Sicherheit realisiert werden.

Für die hier interessierende Thematik ergeben sich daraus wichtige Schlußfolgerungen: Zum einen folgt daraus, daß mit zunehmendem Einkommensniveau – aufgrund wachsender Produktivität in der Leistungserstellung – der Spielraum für eine Einkommensumverteilung und damit zugunsten von mehr sozialer Sicherheit und Bedarfsgerechtigkeit größer wird. Dies gilt sowohl einzel- wie gesamtwirtschaftlich. Nicht zuletzt aus diesem Grund wird in sog. Wohlstandsgesellschaften ein erheblich höherer Anteil des Volkseinkommens umverteilt als in Subsistenzwirtschaften.

Zum anderen, so zeigt sich, ist mit der bloß rechtlichen Begründung von Ansprüchen auf Teile des Volkseinkommens für sich genommen im Sinne sozialer Gerechtigkeit wenig gewonnen: Materiell einlösen kann diese sozialrechtlichen Ansprüche letztlich nur das Wirtschaftssystem, d. h. der Bereich marktwirtschaftlich organisierter Leistungserstellung. Mehr Bedarfsgerechtigkeit und mehr soziale Sicherheit sind m. a. W. nicht durch weniger Marktwirtschaft zu gewinnen, sondern nur durch Erhöhung ihrer Leistungsfähigkeit und/oder durch eine weitergehende Umverteilung zu Lasten der verfügbaren Einkommen jener Bevölkerungsgruppen, die die materielle Grundlage für jede auf Umverteilung beruhende Sozialpolitik schaffen.

Marktbedingte Grenzen oder Politikversagen?

Damit werden die gleichsam absoluten Grenzen jeder Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit angesprochen. Sie sind, wie bereits erwähnt wurde, objektiv und unabhängig vom Wirtschaftssystem, knappheitsbedingt: Was im Rahmen des Produktionspotentials einer Volkswirtschaft an Leistungen nicht realisierbar ist, kann nicht (um-)verteilt werden – auch nicht in Form sozialrechtlicher Ansprüche zugunsten besonders Bedürftiger.

Grenzen einer Realisierbarkeit sozialer Gerechtigkeit ergeben sich bei Marktsteuerung aber systembedingt auch daraus, daß (durch Marktleistungen verdienten) Einkommen nicht in beliebigem Umfang umverteilt werden kann, ohne das Leistungspotential der Marktsteuerung zu beeinträchtigen. So ist einmal davon auszugehen, daß die subjektive Leistungsmotivation – zumindest von einem bestimmten Niveau der Abgaben an – mit zunehmender Belastung abnimmt. Zum anderen ergeben sich Grenzen der Belastbarkeit der durch Marktleistungen erzielbaren Einkommen dadurch, daß Unternehmen nur dann zu überleben vermögen, wenn und soweit sie bei wirksamem Wettbewerb in der Lage sind, die anfallenden Kosten durch Markterlöse zu decken.

Dies gilt auch für den Einsatz von Arbeitsleistungen: Bewirkt die Lohnpolitik eine Erhöhung der Lohnstückkosten, die nicht ohne Absatzeinbußen auf den Produktpreis überwälzt werden kann, werden, ja müssen Unternehmen versuchen, Arbeitsleistungen partiell durch (höheren) Kapitaleinsatz zu ersetzen. Die daraus resultierende sog. Mindestlohnarbeitslosigkeit trifft vor allem Arbeitnehmer, die unzureichend qualifiziert sind und/oder qualifizierbar sind, zumal wenn für sie im Sinne größerer Bedarfsgerechtigkeit überdurchschnittliche Lohnzuwächse durchgesetzt werden konnten, wie es einem besonderen Anliegen der deutschen Gewerkschaften entspricht.

Ein gesetzlicher Kündigungsschutz vermag dieses Problem nicht zu lösen. Da er den Arbeitskosten Quasi-Fixkostencharakter verleiht, bewirkt er, daß Arbeitgeber bei Neueinstellungen zurückhaltender werden, zumal gegenüber Minderqualifizierten, die angesichts des sich ständig verändernden und des tendenziell steigenden Qualifikationsbedarfs ein besonders hohes Risiko darstellen. Sie bilden daher die letztlich Leidtragenden der skizzierten Politik. Nicht zufällig machen sie den „harten Kern“ der registrierten Arbeitslosen und den Großteil der Bürger aus, die langfristig ohne Erwerbstätigkeit sind. So führt eine marktinkonforme Lohn- und Arbeitnehmerschutzpolitik zum Gegenteil dessen, was sie bezweckt: Sie zielt zwar auf eine Privilegierung der schwächsten Teilnehmer am Arbeitsmarkt ab, führt im Ergebnis letztlich aber zu deren Diskriminierung. Doch liegt hier nicht Marktversagen, sondern Politikversagen vor.⁷⁾

Ist gerade dieser Befund aber letztlich nicht doch ein Beleg dafür, daß der Markt einer Politik für mehr soziale Gerechtigkeit im Wege steht? Zunächst will es so scheinen: Jedenfalls trifft zu, daß die „Marktgesetze“ bei wirksamem Wettbewerb der Wirtschafts- und Sozialpolitik zumindest in der Wahl zielwirksamer Maßnahmen die schon gekennzeichneten Grenzen setzen: Als brauchbar in dem Sinne, daß das angestrebte Ziel erreicht und andere Ziele nicht ernsthaft verletzt werden, erweisen sich nur Eingriffe, die den Funktionsbedingungen der Marktsteuerung bei wirksamem Wettbewerb Rechnung tragen. Insoweit, aber auch nur insoweit, kann man die eingangs gestellte Frage bejahen.

Demgegenüber ist zu bedenken, daß sich die Wahl geeigneter Mittel in allen Handlungsbereichen stellt und letztlich nur eine Frage praktischer Klugheit und fundierter Fachkompetenz ist. Deshalb darf wohl unterstellt werden, daß die Wirtschafts- und Sozialpolitik hier keine Ausnahme macht und daher – wie Ingenieuren und Ärzten – auch politischen Entscheidungsträgern zumutbar ist, sich um fachlich fundiertes Handeln zu bemühen. Daher aber erweist sich als letztlich entscheidend, daß die zuletzt diskutierten Probleme durch eine Wirtschafts- und Sozialpolitik bewältigt werden können, die ihre sozialen Belange nicht im Gegensatz zu den Leistungszwängen, sondern unter

bewußter Nutzung des Leistungspotentials der Marktsteuerung zu verwirklichen sucht.

Marktkonformität des Mitteleinsatzes als Erfolgsbedingung

Eine marktkonforme Lohnpolitik leistet ihren unersetzlichen Beitrag zur Vollbeschäftigung dadurch, daß sie sich um eine Lohndifferenzierung bemüht, die den relativen Knappheiten auf den verschiedenen Teilarbeitsmärkten entspricht. Die daraus resultierende Vollbeschäftigung macht gleichzeitig jenen quasi-absoluten Kündigungsschutz überflüssig, der ohnedies nur Arbeitsplätze sichern soll, die nicht zu halten sind. Sollte eine vollbeschäftigungskonforme Lohnstruktur zu Mindestlöhnen für minderqualifizierte Arbeitnehmer führen, die unter dem Existenzminimum liegen, so können Maßnahmen der Sozial- und der Steuerpolitik gezielt dafür eingesetzt werden, das Leistungseinkommen durch zusätzliche Transfereinkommen auf das Niveau aufzustocken, das unter Gesichtspunkten der Bedarfsgerechtigkeit für erforderlich gehalten wird.

Eine solche Politik erfordert zwar eine erhebliche Verfeinerung bisher schon genutzter Instrumente. Sie bietet jedoch auch die Gewähr dafür, daß – ganz im Sinne der Idee der Sozialen Marktwirtschaft – selbst für minderqualifizierte Arbeitnehmer Anreize und Möglichkeiten bestehen, sich am Prozeß der Leistungserstellung zu beteiligen, um auf diese Weise einen eigenen Beitrag nicht nur zur gesellschaftlichen Produktion, sondern auch zur Sicherung der eigenen wirtschaftlichen Existenz zu erbringen.

Konzipierung und Durchsetzung einer in diesem Sinne markt- und damit vollbeschäftigungskonformen Lohn- und Sozialpolitik sind zwar mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Angesichts der gesellschaftspolitischen Bedeutung des Anliegens und der begründeten Erfolgsaussichten sollte ein Versuch jedoch den Schweiß der Besten wert sein.

Im übrigen gibt es zu dieser Politik keine Alternative: Eine Verlagerung der Funktion der Arbeitsplatzschaffung weg vom privaten Unternehmertum hin zur öffentlichen Hand überfordert Kompetenz und Steuerkapazität politisch-administrativer Instanzen. Sie wäre daher mit gravierenden Einbußen an individueller Freiheit und wirtschaftlichem Wohlstand verbunden, ohne Vollbeschäftigung in vollem Wortsinn zu erreichen. Hätte dies noch eines Nachweises bedurft, so haben ihn die fundamentalen Versorgungsdefizite der osteuropäischen Planwirtschaften inzwischen geliefert.

Alles in allem ergibt sich somit, daß zwischen Marktsteuerung und sozialer Gerechtigkeit kein Gegensatz besteht. Eher ist das Gegenteil der Fall. Ohne Marktsteuerung gibt es soziale Gerechtigkeit nur in recht geringem Umfang

und nur auf sehr niedrigem Versorgungsniveau. Tatsächlich sind die Möglichkeiten, den Markt in den Dienst sozialer Gerechtigkeit zu stellen, bisher noch keineswegs erschöpfend genutzt worden, weil Struktur und Funktionsweise demokratischer Willens- und Entscheidungsbildung dies verhinderten. Insofern ist die Marktwirtschaft als staatliche Veranstaltung mit einem Instrument zu vergleichen, dem selbst Laien wohklingende Töne zu entlocken vermögen, dessen volles Klangpotential aber nur von Meisterhand erschlossen werden kann.

Anmerkungen

- 1) W. Kerber: Art. „Gerechtigkeit“ (III), in: Staatslexikon, 2. Bd., 7. Aufl., Freiburg, Basel, Wien 1986, Sp. 905.
- 2) J. Homeyer: Aussagen der katholischen Soziallehre zu gesellschaftlichen Fragen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 21-22/88, S. 3.
- 3) Ebd., S. 4.
- 4) A. Müller-Armack: Art. „Soziale Marktwirtschaft“, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Tübingen und Göttingen 1956, S. 391.
- 5) A. Müller-Armack: Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, Freiburg/Br. 1966, S. 243.
- 6) J. Rawls: Gerechtigkeit als Fairneß, hrsg. von O. Höffe, Freiburg/München 1977, S. 37.
- 7) Vgl. W. Zohlnhöfer: Sozialpolitik – Achillesferse der Sozialen Marktwirtschaft?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 17/88, S. 40-54.

Literaturhinweise

Ludwig Erhard: Deutsche Wirtschaftspolitik. Der Weg der Sozialen Marktwirtschaft, Frankfurt/M, Düsseldorf, Wien 1962.

Walter Eucken: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., Tübingen und Zürich 1955.

Dieter Grosser u. a.: Soziale Marktwirtschaft. Geschichte, Konzept, Leistung; Stuttgart 1988.

Christian Watrin: Zur sozialen Dimension marktwirtschaftlicher Ordnung, in: E. Streißler und Ch. Watrin (Hrsg.): Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen, Tübingen 1980, S. 476-561.

Werner Zohlnhöfer: Soziale Marktwirtschaft als Leitbild für die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland, in: H. Diederich u. a. (Hrsg.): Die deutsche Bundespost im Spannungsfeld der Wirtschaftspolitik, Heidelberg 1987. S. 3-29.

Zur Person des Verfassers

Dr. rer. pol. Werner Zohlnhöfer, o. Professor für Volkswirtschaftslehre und Mitglied des Vorstands im Forschungsinstitut für Wirtschaftspolitik an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.