

Die Chancen der Sozialen Marktwirtschaft und die Rolle der Ökonomen

Friedrich Breyer*

Universität Konstanz und DIW, Berlin

1. Einleitung

Die Soziale Marktwirtschaft befindet sich in einer Akzeptanzkrise. Nur noch 51 Prozent aller Deutschen sind davon überzeugt, dass sie sich bewährt habe. Dies stellt die Ökonomen in ihrer Eigenschaft als Hochschullehrer, Politikberater und Staatsbürger vor eine große Herausforderung: nämlich die Aufklärung der Gesellschaft über die Mechanismen der Sozialen Marktwirtschaft zu intensivieren. Dies ist die zentrale Botschaft des vorliegenden Beitrags, in dem es um die „Chancen der Sozialen Marktwirtschaft“ in einem zweifachen Sinn geht: zum einen um die Chancen, die die Soziale Marktwirtschaft den Bürgern bietet, und zum anderen um die Chancen, die der Sozialen Marktwirtschaft von der Gesellschaft eingeräumt werden, ihr Potential zur Lösung der Zukunftsprobleme zu entfalten. Ich werde im Folgenden drei Thesen vertreten, von denen sich die erste primär mit der Marktwirtschaft, die zweite mit der Rolle der Ökonomen und die dritte mit dem Begriff des Sozialen beschäftigt. Jede der Thesen werde ich an ganz konkreten Feldern der Wirtschaftspolitik illustrieren.

2. Erste These

„Das Potential des Marktes zur Lösung großer und kleinerer Zukunftsaufgaben ist noch lange nicht ausgeschöpft und wird vielfach verkannt.“

Dass der Markt – und insbesondere der Wettbewerbsmarkt – ein vielseitiges Instrument zur Problemlösung darstellt, ist so etwas wie eine Kernthese der

*Korrespondenzadresse: Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Universität Konstanz, Fach 135, 78457 Konstanz, Friedrich.Breyer@uni-konstanz.de. – Dieser Aufsatz gründet auf meinem Festvortrag zur Verleihung der Ehrendoktorwürde an Carl Christian von Weizsäcker durch die Universität Freiburg am 22. Juni 2007. Mein Dank für konstruktive Kritik geht an Jens Alber, Hannah Kemper, Hartmut Kliemt, Gabriele Knödgen, Martin Kolmar, Normann Lorenz, Carlo Schultheiss und einen anonymen Referee.

Ökonomen, ausgedrückt im 1. Hauptsatz der Wohlfahrtsökonomik. Außerhalb der Ökonomenzunft, aber auch in vielen Lehrbüchern der Wirtschaftspolitik herrscht die Auffassung vor, der Markt sei in *vielen* Bereichen der beste Allokationsmechanismus, aber eben doch *nicht in allen*. Neben seiner Blindheit in Verteilungsfragen – zu diesem Problem komme ich später in meiner 3. These – gebe es Umstände, unter denen der Markt versage. Kollektive Güter und externe Effekte sind jedermann geläufig und allgegenwärtig. Das von Pigou formulierte Bekenntnis, es gebe Fälle des Marktversagens, wird von vielen Nicht-Ökonomen besser verstanden als die Botschaft von den Vorzügen des Marktes.

Aber nicht nur die Gewichtung ist schief, auch die Pigou'sche Lehre als solche ist zweifelhaft. Nimmt man nämlich Ronald Coase und die Freiburger Schule ernst, so muss man folgern, dass in den entsprechenden Fällen nicht der Markt der Versager ist und auf die Anklagebank gehört, sondern der Staat, der es versäumt hat, Eigentumsrechte und eine Rahmenordnung für den Wettbewerb so festzulegen, dass ein Markt überhaupt erst entstehen kann. Viele Umweltprobleme lassen sich auf die einfache Formel zurückführen: woran ich kein Eigentum habe, das kann ich auch nicht verkaufen. Aber diese Erkenntnis beschränkt sich keineswegs auf so genannte externe Effekte, sondern sie gilt auch für rein private Güter wie Grund und Boden, und die Tatsache, dass China vor kurzem Grundbücher eingeführt hat, beweist, dass die ordoliberalen Freiburger Schule Recht hatte: wir brauchen den Staat (als Rechtsstaat), damit Märkte funktionieren.

Die Festlegung von Eigentumsrechten mag bei manchen Gütern wie wandernden Fischschwärmen schwierig bis unmöglich sein, aber selbst bei dem am wenigsten greifbaren Umweltmedium, der Luft, hat sich die Kraft des Marktes bereits bewährt: Falls sich die internationale Staatengemeinschaft (die auf globaler Ebene die Rolle des Staates übernimmt) auf eine Gesamtmenge an schädlichen Emissionen einigen kann, ist der Markt für Emissionsrechte die effiziente Form, diese zu erreichen. Nach Einrichtung eines Marktes für Emissionsrechte sind zusätzliche nicht-marktliche Staatseingriffe, wie sie im Erneuerbare-Energien-Gesetz vorgesehen sind, im besten Falle überflüssig, im schlechteren Fall schädlich (Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi, 2004).

Ähnliches gilt in der Sozialpolitik, aus der ich nur drei Teilbereiche herausgreifen möchte, um zu demonstrieren, dass es noch unausgenutzte Potentiale für die Einrichtung von Märkten zur Lösung von Problemen gibt.¹

2.1 Wettbewerb zwischen Anbietern von Gesundheitsleistungen

Es herrscht in Deutschland weitgehende Übereinstimmung darüber, dass ein beträchtlicher Anteil der Gesundheitsausgaben durch mehr Wirtschaftlichkeit

1. Die Wirkung von Quasi-Märkten zur Effizienzsteigerung bei der Organisation des öffentlichen Sektors unterstreicht u.a. auch Le Grand (2003) mit zahlreichen Beispielen.

in der Erbringung der Leistungen eingespart werden könnte. Die Versuche der verschiedenen Regierungen, diese durch immer ausgeklügeltere Regulierungen zu erreichen, haben dagegen das System lediglich unübersichtlicher und nicht effizienter gemacht. Dabei gibt es bereits eine Institution, die für dieses Ziel nutzbar gemacht werden könnte, und das ist der Wettbewerb zwischen den Krankenkassen.

Seit 10 Jahren haben alle gesetzlich Krankenversicherten ein Wahlrecht, bei welcher Kasse sie ihren Versicherungsschutz beziehen möchten. Dies hat zwar den Wettbewerb zwischen den Krankenkassen beträchtlich verschärft, jedoch sind den Kassen auf der Seite des Leistungsbezugs die Hände noch sehr stark gebunden, weil sie bei den Verhandlungen mit den Leistungserbringern in weiten Bereichen „gemeinsam und einheitlich“ vorgehen müssen.

Diese Situation würde sich grundlegend ändern, wenn die einzelne Kasse die Möglichkeit hätte, aus dem Einkaufskartell auszutreten und gesonderte Versorgungsverträge mit (Gruppen von) Anbietern zu schließen. Gleichzeitig müsste in der ambulanten ärztlichen Versorgung das Zwangsmonopol der Kassenärztlichen Vereinigungen (KVen) abgeschafft werden. Wenn nicht mehr alle Ärzte automatisch der KV angehören, muss auch der Sicherstellungsauftrag für die ambulante Versorgung auf die jeweilige Kasse übergehen, die dann verpflichtet ist, durch Versorgungsverträge für ein angemessenes Angebot an Leistungen für ihre Versicherten zu sorgen.

Im Rahmen eines solchen durch Vertragsfreiheit für Kassen und Leistungsanbieter gekennzeichneten Gesundheitssystems müsste und sollte der Gesetzgeber auch nicht mehr, wie es heute noch der Fall ist, regeln, mit welcher Vergütungsform (z.B. Einzelleistungsvergütung oder pauschale Honorarformen) die Leistungen honoriert werden, denn dies könnte den Vertragspartnern überlassen werden. Auf diese Weise würde die Rolle des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren für innovative und effiziente Lösungen zur Geltung gebracht werden.

2.2 Die Finanzierung der Kinderbetreuung

Dem System und der Finanzierung der Betreuung von Kindern – vor allem im Vorschulalter – wird erhebliche gesellschaftspolitische Bedeutung beigemessen. So sind weite Kreise der Bevölkerung davon überzeugt, die Vereinbarkeit von Kindern und Karriere sei sowohl für die volle Gleichstellung zwischen den Geschlechtern als auch für die Finanzierbarkeit des Systems der sozialen Sicherung (über eine Anhebung der Erwerbsbeteiligung und eine Steigerung der Geburtenzahl) erforderlich. Monatelang kreiste im Frühjahr 2007 die politische Diskussion in Berlin um die Forderung der Familienministerin, der Staat müsse mehr Krippenplätze für unter 3jährige schaffen. Hier liegt die Versorgungsquote (also die Zahl der Plätze bezogen auf die Zahl aller Kinder dieser Altersgruppe) in Ostdeutschland bei 37 Prozent, im Westen nur bei 3 Prozent. Bei den 3- bis 6-jährigen gibt es zwar insgesamt genügend Plätze, jedoch sind dies in Westdeutschland überwiegend Halbtagsplätze, während an Ganztagsplätzen

ein eklatanter Mangel besteht (zu den Zahlen vgl. Deutsches Jugendinstitut, 2005).

Die offenkundige Diskrepanz zwischen der Struktur des Angebots (hauptsächlich Halbtagesplätze für Kindergartenkinder) und der Nachfrage von Familien, die mehr Ganztagesplätze und mehr Betreuung auch für jüngere Kinder wünschen, dürfte auf die Form der staatlichen Intervention zurückzuführen sein. Von den Gesamtkosten in Höhe von 13,4 Mrd. Euro werden knapp 80 Prozent direkt von der öffentlichen Hand getragen, nur 18 Prozent von den Eltern. Durch die direkte Objektsubvention wird de facto auch die Wahlfreiheit der Eltern bezüglich der Betreuungsform eingeschränkt. Eine weitere Freiheitsbeschränkung folgt aus der Monopolstellung der kommunalen oder konfessionellen Kindergärten in vielen Gemeinden, wodurch diese in die Lage versetzt werden, den Eltern die Betreuungsbedingungen zu diktieren. Diese beziehen sich zum einen auf die Öffnungszeiten und auf die Wahl zwischen Ganztags- und Halbtagsbetreuung und zum anderen auf die Gruppengröße.

Anstatt nun den Bau und Betrieb weiterer Einrichtungen durch Subventionen zu fördern, könnte der Staat an die betroffenen Eltern Betreuungsgutscheine austeilen und sie selbst entscheiden lassen, für welche Betreuungsform sie das Geld ausgeben wollen. Ökonomisch hätte eine solche Reform vor allem zwei Wirkungen:

1. Dort, wo der Versorgungsgrad mit Plätzen für die entsprechende Altersgruppe heute noch nicht ausreichend ist, würde die Ungleichbehandlung zwischen den Kindern (bzw. ihren Eltern) beendet, da für jedes Kind ein gleich hoher Transfer gezahlt wird.
2. Den Kindergärten wären die Einnahmen nicht länger garantiert, sondern sie wären darauf angewiesen, mit ihren Leistungen den Betreuungswünschen der Eltern zu entsprechen. Insbesondere müssten sie die Öffnungszeiten auf die Arbeitszeiten zumindest der halbtags beschäftigten Eltern abstimmen. Was Frau von der Leyen also so vehement fordert, würde der Markt von selbst herstellen. Hamburg und Berlin praktizieren dieses Modell bereits und es zeigt sich, dass dadurch die Vielfalt des Angebotes auch zugunsten der Nachfrager stimuliert wird.

2.3 Die Knappheit von Spenderorganen für die Transplantation

In Deutschland warten derzeit mehr als 12.000 Patienten auf ein Spenderorgan, weil ihre Nieren, ihr Herz, ihre Leber, Lunge oder Bauchspeicheldrüse unwiederbringlich versagt haben. Viele von ihnen werden sterben, weil kein passendes Organ für sie bereit steht, allein im vergangenen Jahr waren es über 1000 Menschen (zu den Zahlen vgl. Breyer u.a., 2006). Hinzu kommen ca. 60.000 Patienten mit terminalem Nierenversagen, die dreimal wöchentlich die Tortur der Dialyse über sich ergehen lassen müssen, von denen aber ca. jeder zweite mit einer Spenderniere ein wesentlich besseres Leben führen könnte.

Dies ist nicht nur eine Tragödie, sondern ein Skandal, weil in Deutschland pro Jahr ca. 3.700 Menschen an akuten Hirnschädigungen sterben, deren Organe für eine Transplantation geeignet wären. Von diesen wird aber weniger als ein Drittel tatsächlich zum Organspender.

In Umfragen erklären regelmäßig 60 bis 80 Prozent der Deutschen ihre Bereitschaft, nach ihrem Tod ihre Organe zu spenden. Tatsächlich können sich jedoch nur 5 Prozent aller in Deutschland durchgeführten postmortalen Organentnahmen auf den schriftlich bekundeten Willen des Spenders stützen. In allen anderen Fällen muss die Zustimmung zur Organspende von den Angehörigen des hirntoten Patienten eingeholt werden, ein für alle Seiten extrem belastendes Unterfangen in einer tragischen Situation. Trotz aller Appelle und Aufklärungskampagnen nimmt die Zahl der Spenderausweise nicht zu. Denn niemand beschäftigt sich gerne mit seinem eigenen Tod, und mancher mag auch eine diffuse Angst vor einem unwürdigen und langen Sterbeprozess an der Beatmungsmaschine haben, der mit einer Organspende verbunden ist. Klar ist aber: Lebensrettende Organe gibt es nur dort, wo es auch Organspender gibt.

Ich möchte hier nicht für eine Bezahlung von Organspendern plädieren (vgl. dazu Breyer, 2002). Vielmehr kann man aus der Grundidee des Marktes eine andere Lösung des Knappheitsproblems gewinnen, die sich auf die postmortale Organspende sehr gut anwenden lässt. Diese Grundidee beruht auf dem Tauschprinzip, dem „do ut des“. Betrachten wir die Gruppe der Spendebereiten als einen Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit, so profitiert jeder davon, dass andere bereit sind, sich über ihre eigenen Bedenken und Ängste für den Fall des Hirntods hinwegzusetzen. Um das Gegenseitigkeitsprinzip nun zur Geltung zu bringen, müsste man eine geringfügige Änderung im Transplantationsgesetz vornehmen, indem man eingetragenen Organspendern eine höhere Priorität bei der Zuteilung knapper Organe einräumt. Sofort würde der Anreiz zur Organspende steigen, weil man damit seine eigenen Chancen erhöht, im Notfall ein lebenswichtiges Organ zu erhalten.

Der Vorschlag wird vom Philosophen Hartmut Kliemt (1993) seit über einem Jahrzehnt vertreten, stößt in Deutschland aber auf Ablehnung, weil man an der strikt medizinisch begründeten Organverteilung festhalten will. Das Kliemtsche Gegenseitigkeitsmodell klingt zu sehr nach Markt, und den will man nicht über Leben und Tod entscheiden lassen. Die Folge sind 1000 unnötige Todesfälle pro Jahr.

Die genannten Beispiele verdeutlichen ganz nebenbei, dass der Begriff „Soziale Marktwirtschaft“ eine Dimension hat, die häufig übersehen wird: auch der Bereich des Sozialen wäre leistungsfähiger, wenn er marktwirtschaftlich organisiert würde.

3. Zweite These

„Die Ökonomen, die konsequentesten Fürsprecher des Marktes, finden hierzulande wenig Gehör, weil sie keine überzeugende Position zur Frage der Sozialen Gerechtigkeit haben.“

Unter Ökonomen wird die wohltuende Wirkung des Marktes von niemandem ernsthaft bestritten, im Rest der Bevölkerung und vor allem unter den Intellektuellen wird sie aber eher skeptisch gesehen. Die Mehrheit der Bevölkerung ist trotz des Zusammenbruchs der sozialistischen Planwirtschaften überwiegend der Ansicht, wichtige Bereiche des Lebens wie Arbeit, Wohnung, Gesundheitsleistungen oder Kinderbetreuung dürfe man nicht den anonymen Marktkräften überlassen, und sogar die Aussage, die Soziale Marktwirtschaft habe sich insgesamt bewährt, wird nur noch von 51 Prozent der Bundesbürger bejaht – vor 10 Jahren waren es noch 73 Prozent (o.V., 2005)!

Die Funktion des Marktes bei der Herstellung von Effizienz ist vielen Bürgern entweder nicht bekannt oder unwichtig. Dagegen haben sie Angst vor den Verteilungswirkungen des Marktes. Der Markt belohnt die Leistung und wird daher von denen als bedrohlich empfunden, die fürchten, ihre Leistung könnte abfallen oder vom Markt nicht mehr nachgefragt werden.

Ökonomen, die sich öffentlich für Marktlösungen einsetzen, gelten bisweilen als weltfremd, ansonsten als Verbündete der „Reichen“ und des internationalen Finanzkapitals, aber nicht als Anwalt des einfachen Bürgers. Nicht von ungefähr ist der Begriff „neoliberal“ in den letzten Jahrzehnten zu einem beliebten Schimpfwort geworden. Viele von uns Professoren sind Beamte auf Lebenszeit, die, wenn auch mit guter Begründung, die Einschränkung des Kündigungsschutzes für Arbeitnehmer empfehlen. Kürzlich zitierte die FAZ (3.5.07, S. 13) einen Politikwissenschaftler mit den Worten, gegen die Ökonomie werde der Vorwurf der sozialen Kälte erhoben und (wörtlich) „Es gibt in Deutschland eine gewisse Reserviertheit gegen ökonomische Überlegungen und grundsätzliche Vorbehalte gegen das Funktionieren des Marktes, besonders des Arbeitsmarktes.“

Es ist außerhalb unserer Fakultäten nicht bekannt, dass unsere Wissenschaft eine durch und durch humanistische ist: Die normative Ökonomik stellt den Menschen in den Mittelpunkt und verwendet mit dem Pareto-Prinzip ein allein auf dessen Zufriedenheit bezogenes Wohlfahrtskriterium. Die Maximierung des Sozialprodukts, die große Teile der Bevölkerung offenbar für unser Ziel halten, hat allenfalls instrumentellen Charakter. Ein bedeutender Forschungszweig, die Theorie der Optimalbesteuerung, befasst sich sogar explizit mit der Frage, wie der Staat in einer Welt unvollkommener Information über Fähigkeiten eine noch schärfere Umverteilung zu Gunsten der von der Natur Benachteiligten durchsetzen kann. All dies bleibt dem Bürger verborgen.

Das entscheidende Defizit scheint mir darin zu liegen, dass wir Ökonomen unser Verhältnis zur *Sozialen* Marktwirtschaft und zum Begriff der „sozialen Gerechtigkeit“ nicht hinreichend geklärt haben, um es in der öffentlichen Debatte offensiv vertreten zu können. Im Gegenteil: schon der Begriff der „sozialen Gerechtigkeit“ ist in unserer Profession weitgehend verpönt. Viele halten es mit Friedrich August von Hayek, der vor genau 30 Jahren (1977) formulierte: „Mehr als zehn Jahre habe ich mich intensiv damit befasst, den Sinn des Begriffs „soziale Gerechtigkeit“ herauszufinden. Der Versuch ist

gescheitert; oder besser gesagt, ich bin zu dem Schluss gekommen, daß für eine Gesellschaft freier Menschen dieses Wort überhaupt keinen Sinn hat“, und der an anderer Stelle (Hayek, 1983) diesen Begriff als ein „weasel word“ bezeichnet, also als einen inhaltsleeren Begriff.

Gerade Befürworter individueller Entscheidungsautonomie und eines Rechtsstaates, der den einzelnen nicht bevormundet, können es sich nach meiner Auffassung nicht leisten, die Definition des Begriffs der „sozialen Gerechtigkeit“ den Sozialplanern und Marktgegnern zu überlassen. Vielmehr sollten liberale Ökonomen eine eigene Konzeption „sozialer Gerechtigkeit“ entwickeln und propagieren, die in zweierlei Hinsicht „überzeugend“ sein muss: Sie muss zum einen die Fachwelt überzeugen, d.h. mit dem theoretischen Gedankengebäude der normativen Ökonomik kompatibel sein, das sich auf Freiheit und Selbstverantwortung gründet; und sie muss zudem die Adressaten ökonomischer Beratung, also die breite Öffentlichkeit überzeugen und daher dem verbreiteten menschlichen Bedürfnis nach Gemeinschaft und Solidarität Rechnung tragen.

Wie könnte eine solche Konzeption aussehen? Ich meine, es genügt nicht, mit Hayek die Gerechtigkeit auf „Gleichheit vor dem Gesetz“ zu verkürzen, denn die Attraktivität dieser Maxime hängt davon ab, was der Inhalt des Gesetzes ist. Carl Christian von Weizsäcker (1998) ist in dem Aufsatz „Das Gerechtigkeitsproblem in der Sozialen Marktwirtschaft“ einen Schritt weiter gegangen. Er bezeichnet den Status Quo, der durch spezifische staatliche Eingriffe in Märkte gekennzeichnet ist (Arbeitnehmerschutz, Mieterschutz, Konsumentenschutz), als „Regime der Sozialverträglichkeit“ und stellt diesem seine eigene Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft im Geiste der Freiburger Schule gegenüber, die acht Elemente umfasst: Schutz des Eigentums, Vertragsfreiheit, Wettbewerb, Geldwertstabilität, gesunde Staatsfinanzen, niedrige Staatsquote, schlankes System der Sozialleistungen und eine progressive Steuer auf das Lebenseinkommen.

Noch ein Stück weiter gehen Karl Homann und Ingo Pies (1989) in ihrem Aufsatz „Sozialpolitik für den Markt: Theoretische Perspektiven konstitutioneller Ökonomik“, in dem sie drei alternative Konzeptionen davon gegenüberstellen, was denn das „Soziale“ in der Sozialen Marktwirtschaft ausmacht.

1. *Die korrigierende Sozialpolitik*: Sozialpolitik soll die Wunden heilen, die Markt und Wettbewerb schlagen. Belege für diese sog. traditionelle Sicht des Sozialen finden Homann und Pies bei dem kürzlich verstorbenen Heinz Lampert und bei Norbert Berthold, den sie wie folgt zitieren (S. 208): „Der staatlichen Sozialpolitik fällt die Aufgabe zu, die beiden Güter „Sicherheit“ und „Gerechtigkeit“ in ausreichendem Maße bereitzustellen, sofern sie auf privaten Märkten nicht oder nur unzureichend angeboten werden.“ Diese Konzeption der Sozialpolitik krankt daran, dass sie einen Gegensatz von Effizienz und Gerechtigkeit konstruiert und eine Abwägung zwischen diesen Zielen als unvermeidlich darstellt. Homann und Pies bezeichnen sie daher als „Sozialpolitik gegen den Markt“ und stellen ihr eine

Konzeption gegenüber, die sie aus dem Paradigma der konstitutionellen Ökonomik ableiten:

2. *Die Sozialpolitik für den Markt*: Nach dieser Sichtweise sind Sozialleistungen eine Art „Duldungsprämie“ und dienen dazu, „den gesellschaftlichen Außenseitern die politische Akzeptanz der auf Markt und Wettbewerb beruhenden Wirtschaftsordnung in der Gesellschaft abzukaufen“. Homann und Pies interpretieren dementsprechend Umverteilung als eine Gegenleistung für die Duldung der Marktwirtschaft, die den Leistungsschwachen gesellschaftsvertraglich zugesichert wurde.

Auch wenn dies eine interessante Interpretation des Status Quo ist, könnte man argumentieren, dass sich staatliche Sozialpolitik nicht in der Zahlung von Duldungsprämien erschöpfen, sondern die Menschen aktiv auf die Teilnahme am Markt vorbereiten sollte. Dies ist der Gegenstand der dritten Konzeption Sozialer Marktwirtschaft, die von Homann und Pies mit dem Satz andeuten: „Der einzelne wird an dem Spiel des Marktes nur insoweit selbst teilnehmen, als er . . . eine gewisse Aussicht auf Erfolg hat“.

Ausgehend von diesem Gedanken, komme ich zu meiner

4. Dritte These

„Eine mit dem Geist der Freiburger Schule compatible Konzeption sozialer Gerechtigkeit verlangt in erster Linie die Herstellung von Chancengleichheit der Marktteilnehmer.“

Es ist eine der Kernthesen des klassischen Liberalismus, dass die Umverteilung von Chancen gerechter sei als die Umverteilung des Produktionsergebnisses. Überdies ist letztere auch nicht erforderlich, denn der 2. Hauptsatz der Wohlfahrtsökonomik besagt, dass man unter gewissen (allerdings relativ einschränkenden Annahmen) jede beliebige effiziente Allokation als Marktgleichgewicht implementieren kann, wenn man die Anfangsausstattung der Akteure in geeigneter Weise festlegt. Die Bedeutung dieses Satzes wird jedoch vielfach bezweifelt, da eine Beeinflussung der Anfangsausstattung in der Regel nicht möglich ist, ohne das Verhalten der Individuen zu verzerren.

Man kann jedoch die Frage leicht modifizieren: Angenommen, der Staat erhebe einen gewissen Betrag an verzerrenden Steuern, um damit die Anfangsausstattung der Bürger (z.B. via Bildungsausgaben) zu beeinflussen. Wie sollte er diese Ausgaben dann verteilen? In diesem Sinne haben sich politische Philosophen von Ronald Dworkin (1981) bis John Roemer mit der Frage beschäftigt, welche Ungleichheiten in der Verteilung auf Unterschiede in der Anstrengung zurückgehen, die jedes Individuum selbst zu verantworten hat, und welche auf die Ausgangsbedingung, die es nicht zu verantworten hat. Insbesondere Roemer (1998) hat eine Theorie der „gleichen Wettbewerbsbedingungen“ („level playing field“) entworfen und untersucht, in welchem Ausmaß der Staat natur- und milieubedingte Unterschiede in den Startchancen ausgleichen sollte. Eine mögliche Begründung könnte man mit der Konstruktion des

„Schleiers des Nichtwissens“ darin finden, dass man sich vorgeburtlich gegen eine ungünstige Zuteilung von Fähigkeiten durch die Natur absichern möchte.

Mit der Ordnungsethik der Freiburger Schule ist diese Konzeption sozialer Gerechtigkeit deshalb kompatibel, weil die Startbedingungen als Teil der Ordnung aufgefasst werden können und die Angleichung der Startchancen eine nachträgliche Umverteilung des Marktergebnisses überflüssig machen soll. Liberale wie Wolfgang Kersting (2006, S. 31) lehnen diese „tiefe Chancengleichheit“ zwar mit dem Argument ab, „die genetische und soziale Konditionierung des Menschen sei kein legitimer Gegenstand redistributiven Ausgleichs“ und „die legitime Zuständigkeit staatlichen Eingriffshandelns ende an der Haut des Menschen“. Diese Einwände halte ich jedoch deswegen nicht für triftig, weil es Bereiche gibt, in denen der Staat heute schon eingreift und Chancen verteilt, aber in einer Weise, die bestehende Ungleichheiten eher noch verschärft. Daher möchte ich im Folgenden drei konkrete Bereiche nennen, in denen bei gegebenem Ausmaß verzerrender Steuern mehr Chancengleichheit erreicht werden könnte:

4.1 Förderung der Benachteiligten in der Bildungspolitik

Es ist nahe liegend, dass die Marktchancen einer Person in erheblichem Maße von den Bildungsinvestitionen abhängen, die in sie getätigt worden sind. Da ein sehr großer Teil der Bildungsinvestitionen in Deutschland steuerfinanziert sind, ist es legitim zu fragen, welcher gesellschaftlichen Zielsetzung diese Ausgaben zuvörderst dienen sollen. Neben anderen Zielen scheinen mir dabei die beiden folgenden besonders prominent zu sein:

- a) der Maximierung des Sozialprodukts: dann müsste in jede Person so viel investiert werden, dass die Grenzproduktivität aller Investitionen gleich groß ist,
- b) dem Ausgleich der naturgegebenen Unterschiede in den Startchancen zwischen den Gesellschaftsschichten.

Zwischen diesen Zielen dürfte ein Zielkonflikt bestehen, nämlich dann, wenn die Grenzproduktivität der Bildungsausgaben für ein „begabtes“ Kind größer ist als diejenige bei einem „benachteiligten“ Kind. Die Maximierung des Sozialprodukts wäre etwa in einer Sklavenhalter-Gesellschaft zu befürworten, in der die Bürger Sklaven sind und die Ergebnisse ihrer Produktivität dem Staat zufallen, der sie anschließend nach Belieben umverteilen kann.

Im Gegensatz dazu fallen in einem freiheitlichen Rechtsstaat die Früchte der Arbeit dem Produzenten selbst zu, was dafür spricht, die Bildungsausgaben gemäß dem Ziel b) so zu verteilen, dass natur- und milieubedingte Unterschiede in den Startchancen durch das staatliche Bildungssystem zumindest *nicht noch verschärft* werden. Ganz konkret würde ich daraus folgern, dass die Ausgaben für ein benachteiligtes Kind über die gesamte Bildungskarriere hinweg nicht geringer sein sollten als die für ein begabtes Kind.

Von dieser Maxime ist Deutschland gegenwärtig meilenweit entfernt: So geben wir an staatlichen Mitteln für einen Hauptschüler in seiner gesamte Ausbildungskarriere einschließlich der Berufsschule 56.700 Euro aus, für einen Gymnasiasten, der anschließend ein fünfjähriges Hochschulstudium absolviert, im Mittel insgesamt 104.600 Euro, also fast das Doppelte. Hinzu kommt noch das Kindergeld, das unter der Bedingung gezahlt wird, dass sich das Kind noch in der Ausbildung befindet, und das damit längere Ausbildung belohnt, die meist mit höherer Begabung einhergeht. Das ist das genaue Gegenteil einer Angleichung der Chancen. Neuere Ergebnisse der empirischen Bildungsökonomik (u.a. von James Heckman, 2006) zeigen, dass bereits in den ersten Lebensjahren entscheidende Weichenstellungen für den späteren Berufserfolg vorgenommen werden, und im internationalen Vergleich hinkt Deutschland sowohl im Schuleintrittsalter als auch in der Betreuungsdauer pro Tag hinter anderen europäischen Ländern weit hinterher.

Seit kurzem beginnen Ökonomen damit, sich dieses Problems anzunehmen. Wir sollten diese Stoßrichtung verstärken und zudem für eine Umwidmung staatlicher Bildungsausgaben zu Gunsten der Grund-, Haupt- und Berufsschulen und, wenn es sein muss, zu Lasten der Universitäten eintreten. Was spricht z.B. dagegen, das Master-Studium vollständig durch Studiengebühren zu finanzieren?

4.2 Gesetzliche Krankenversicherung für alle Bürger

Einer der am heftigsten diskutierten Reformvorschläge der vergangenen Jahre, die so genannte „Bürgerversicherung“, läuft darauf hinaus, die Mitgliedschaftspflicht in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) sofort oder schrittweise auf die gesamte Wohnbevölkerung auszudehnen. Dieser Vorschlag wurde von vielen prominenten Ökonomen mit dem Argument kritisiert, die damit einhergehende Einschränkung persönlicher Freiheiten sei durch die Verbreiterung der Finanzierungsbasis nicht gerechtfertigt.

Die Prinzipien des liberalen Rechtsstaats verlangen in der Tat, dass jede Einschränkung persönlicher Freiheiten durch den Staat solide begründet werden muss. Man findet diese Rechtfertigung im Ziel der Herstellung von Chancengleichheit: Bereits bei der Geburt sind Unterschiede zwischen den Menschen bezüglich des Krankheitsrisikos erkennbar, und mit den Fortschritten der genetischen Diagnostik und der Verbreitung solcher Tests vor allem im pränatalen Bereich wird die Messbarkeit individueller Risiken noch weiter präzisiert werden. In der privaten Versicherung schlagen sich diese Unterschiede im Risiko in entsprechenden Unterschieden in den Prämien für eine Krankenversicherung nieder, d.h. diejenigen, die von der Natur ohnehin schon mit dem geringeren „Gesundheitskapital“ ausgestattet worden sind, müssen auch noch eine höhere Prämie für einen ansonsten identischen Versicherungsschutz zahlen.

Ein Risikoausgleich kann nun durch die Verpflichtung aller Bürger bewirkt werden, eine Krankenversicherung mit einem bestimmten Mindestleistungsumfang abzuschließen – verbunden mit Kontrahierungszwang für die

Träger der Versicherung und Diskriminierungsverbot (d.h. risikounabhängigen Beiträgen). Diesen Schritt in Richtung Chancengleichheit kann man u.a. mit der Metapher des Schleiers des Nichtwissens begründen, hinter dem jeder eine solche Verpflichtung begrüßen würde, weil sie ihm im Falle eines ungünstigen Ausgangs der „Gesundheitslotterie“ bedeutende Freiheitsspielräume (im Sinne materieller Freiheit) sichert, die er ohne sie nicht hätte.

Es ist klar, dass diese Rechtfertigung über die Herstellung von Chancengleichheit ihren Sinn verliert, wenn wie in Deutschland gerade die Leistungsfähigsten, die ohnehin schon von der Natur privilegiert, nämlich mit hohem Humankapital ausgestattet worden sind, ihre Entscheidung zur Mitgliedschaft daran knüpfen können, ob sie (als hohe Krankheitsrisiken) von dem beschriebenen Ausgleich profitieren oder nicht. Vielmehr ist eine solche ex post Umverteilung nur dann legitim, wenn sie durch Ausdehnung der Mitgliedschaftspflicht auf die gesamte Wohnbevölkerung universellen Charakter hat, wie es etwa in der Schweiz der Fall ist.

Besonders befremdlich an der gegenwärtigen Rechtslage und ohne jedes internationale Vorbild ist die Tatsache, dass der Staat von der Mitgliedschaftspflicht ausgerechnet seine eigenen Diener, die Beamten, sowie – durch die Versicherungspflichtgrenze – die meisten Politiker ausnimmt. In einem liberalen Rechtsstaat erscheint es mir vollkommen unakzeptabel, dass diejenigen, die die Gesetze formulieren und ihre Anwendung überwachen, sich selbst das Privileg der Ausnahme genehmigen.

Dabei sei betont, dass eine Bürgerversicherung zum einen wettbewerblich konzipiert sein sollte, wie oben diskutiert wurde, zum anderen keineswegs mit der geltenden Form der Beitragserhebung – nämlich als proportionale Lohn- bzw. Einkommensteuer – einhergehen muss. Auch hier kann die Schweiz als Vorbild dienen, in der die Beiträge jeder Kasse als einheitlicher Geldbetrag pro Kopf festgesetzt sind.

Zusätzlich ist zu bedenken, dass sich in Folge der Mittelknappheit in der GKV und der Steuerung durch feste Budgets eine ausgesprochene Zweiklassenmedizin herausgebildet hat: Eine Vorenthaltung oder zumindest eine zeitliche Verschiebung medizinisch indizierter Leistungen betrifft GKV-Mitglieder immer häufiger, während sie bei privat Versicherten noch keine Rolle spielt. Damit werden diejenigen, die bei der Gesundheitslotterie Pech hatten, nochmals benachteiligt und die Chancen noch ungleicher verteilt. Die Abschaffung dieser Form der Zweiklassenmedizin könnte für die soziale Harmonie unserer Gesellschaft eine große Rolle spielen.

4.3 Erhöhung der Erbschaftsteuer

Um eine schon etwas abgegriffene Analogie aus dem Sport zu bemühen, bedeutet Chancengleichheit im Wettbewerb etwa so viel, dass sich vor einem Wettrennen alle Läufer an derselben Startlinie aufzustellen haben. Überträgt man das Bild der Läufer auf die Angehörigen einer Generation in einem Land, so folgt daraus, dass ein fairer Wettbewerb nur bei gleicher Anfangsausstat-

tung möglich ist. Nun besteht die Anfangsausstattung eines jungen Menschen aus vielen Komponenten, und das ererbte Geld- und Sachkapital ist nur eine davon. Aber gerade die oben zitierte Auffassung von Kersting (2006), die legitime Zuständigkeit staatlichen Eingriffshandelns ende an der Haut des Menschen, erlaubt es, sich auf den Teil der Anfangsausstattung zu beschränken, der durch die sozialen Regeln bestimmt wird. Daraus folgt, dass eine nennenswerte Erbschaftsteuer in einer Gesellschaft mit Gleichheitspräferenz nicht nur einen hohen symbolischen Wert hat, sondern zumindest einen gewissen Beitrag zur Angleichung der Startchancen leisten kann.

Dieser Gedanke ist sehr alt und entstammt dem klassischen Liberalismus. So schreibt John Stuart Mill (1965) in seinen „Principles of Political Economy“ (S. 448): „No one person should be permitted to acquire by inheritance more than the amount of moderate independence“. An anderer Stelle (S. 354) sagt er, dass er, obwohl er die Steuerprogression allgemein ablehne, bei der Erbschaftsteuer einen Unterschied machen und diese so weit anheben würde, bis ihr Aufkommen maximal sei.

Der Finanzwissenschaftler Stefan Homburg schlägt vor, Erbschaften der Bemessungsbasis für die Einkommensteuer zuzuschlagen und dann die Einkommensteuersätze aufkommensneutral zu senken. Seine Begründung beruht auf einem Effizienz- und einem Gerechtigkeitsargument: Ersteres besagt, dass ein Großteil der Erbfälle ungeplant sei und somit der Einkommenszufluss beim Erben Pauschalcharakter habe, so dass die Erbschaftssteuer hier keine Verhaltensverzerrung auslöse. Letzteres fußt auf dem Werturteil, dass Einkommen aus einer erbrachten Leistung nicht höher als leistungsloses Einkommen besteuert werden sollte.

In Deutschland gilt die Erbschaftsteuer als eine ökonomisch uninteressante Bagatellsteuer, und nicht wenige Ökonomen plädieren dafür, sie ganz abzuschaffen, wie es einige andere Länder bereits getan haben. Ihr Aufkommen beträgt gegenwärtig nur 1 Prozent der gesamten Steuereinnahmen, ein Wert, der sogar von den USA übertroffen wird. Eine grobe Abschätzung ergibt, dass eine Behandlung aller Erbschaften als Einkommen – unter Beibehaltung der bisher geltenden Freibeträge – die Bemessungsbasis der Einkommensteuer um mindestens 5 Prozent erhöhen würde. Im Gegenzug könnte der Solidarzuschlag komplett gestrichen werden, womit das Steuersystem zugleich weniger verzerrend wäre und noch zur Erhöhung der Chancengleichheit in der jungen Generation beitrüge.

5. Fazit

Die Marktwirtschaft bietet unserer Gesellschaft die Chance, viele unserer Zukunftsprobleme effizienter und freiheitlicher (im Sinne individueller Entscheidungsautonomie) zu lösen als mittels staatlicher Planung. Die Gesellschaft wird diese Chance aber nur aufgreifen, wenn sie die Soziale Marktwirtschaft als „gerechte Ordnung“ bejaht. Diese Akzeptanz würde dadurch gefördert, dass

wir Ökonomen es im politischen Diskurs besser als bisher verstehen, das soziale Element in der Sozialen Marktwirtschaft zu verdeutlichen. Wir müssen dazu unsere eigene Konzeption sozialer Gerechtigkeit entwickeln und für Nicht-Ökonomen überzeugend darstellen. Eine solche Konzeption könnte lauten, dass der Sozialstaat in erster Linie die Aufgabe erhält, den Menschen möglichst gleiche Startchancen bei der Teilnahme an Märkten zu eröffnen.

Literaturverzeichnis

- Breyer, F. (2002), Möglichkeiten und Grenzen des Marktes im Gesundheitswesen. Das Transplantationsgesetz aus ökonomischer Sicht, *Zeitschrift für Medizinische Ethik* 48, 111–123.
- Breyer, F., M. Engelhard, W. von der Daele, G. Gubernatis, H. Kliemt, C. Kopetzki, H.-J. Schlitt und J. Taupitz (2006), *Organmangel: Ist der Tod auf der Warteliste unvermeidbar?* Springer-Verlag, Berlin.
- Deutsches Jugendinstitut (2005), *Zahlenspiegel 2005: Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik*. München.
- Dworkin, R. (1981), What Is Equality? Part 2: Equality of Resources, *Philosophy and Public Affairs* 10, 283–345.
- Hayek, F.A. von (1977), *Drei Vorlesungen über Demokratie, Gerechtigkeit und Sozialismus*. Mohr-Siebeck, Tübingen.
- Hayek, F.A. von (1983), The Weasel Word, Social', *Salisbury Review* 2, No. 1, 4–5.
- Heckman, J. (2006), Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children, *Science* 312, 1900–1902.
- Homann, K. und I. Pies (1989), Sozialpolitik für den Markt: Theoretische Perspektiven konstitutioneller Ökonomik, in: K. Homann und I. Pies (Hrsg.), *James Buchanans konstitutionelle Ökonomik*. Mohr-Siebeck, Tübingen.
- Kersting, W. (2006), *Der liberale Liberalismus. Notwendige Abgrenzungen*. Mohr-Siebeck, Tübingen.
- Kliemt, H. (1993), „Gerechtigkeitskriterien“ in der Transplantationsmedizin – Eine ordoliberalen Perspektive, in: E. Nagel und C. Fuchs (Hrsg.), *Soziale Gerechtigkeit im Gesundheitswesen*, Springer-Verlag, Berlin/Heidelberg.
- Le Grand, J. (2003), *Motivation, Agency, and Public Policy. Of Knaves, Knights and Pawns*. Oxford University Press, New York u.a.
- Mill, J.S. (1965), *Principles of Political Economy with some of their Applications to Social Philosophy, Books I-II*. John W. Parker, London.
- o.V. (2005), Der böse Markt. Bürger misstrauen der Wirtschaft, *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* 12.6.2005, S. 24.
- Roemer, J.E. (1998), *Equality of Opportunity*. Harvard University Press, Cambridge.
- Weizsäcker, C.C. von (1998), Das Gerechtigkeitsproblem in der Sozialen Marktwirtschaft, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 47, 257–288.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMWI (2004), *Zur Förderung erneuerbarer Energien*, Berlin.

Abstract: *It is first shown that the potential of the market mechanism to solve pressing problems of resource allocation is not being used to its full extent, and three*

examples from the field of social policy are given. Secondly, it is argued that the public often ignores the advice of economists because they do not have a convincing concept of the term "social" in the Social Market Economy. Existing proposals by economists are examined and found wanting. Finally, it is proposed to equate the term "social" with the goal of equality of opportunity, and again three examples are given in which this goal is insufficiently achieved in Germany.