

Wolfgang Reeder

Marktwirtschaft und Grundwerte

In: Fragen der Freiheit,
Jg.(1975)118, S.32-45

1. Marktwirtschaft und Freiheit
2. Marktwirtschaft und Gleichheit
3. Marktwirtschaft und Solidarität
4. Marktwirtschaft und Gerechtigkeit
5. Marktwirtschaft und Effizienz
6. Marktwirtschaft und Partizipation
7. Marktwirtschaft und Wirtschaftspolitik

Marktwirtschaft und Grundwerte*

Wolfgang Reeder

In der Diskussion um die ökonomische Ordnung der Bundesrepublik ist seit Mitte der sechziger Jahre ein deutlicher Themenwechsel zu verfolgen: Bis zum Abschluß des Wiederaufbaus mit seinem kontinuierlichen Wirtschaftswachstum stand das Wohlstandsproblem im Mittelpunkt – erreichbar durch die Mechanismen des Marktes und die Initiative freier Unternehmer. Mit dem Ende des störungsfreien, kontinuierlichen Wachstums tauchte die Frage auf, wie die wirtschaftliche Entwicklung verstetigt werden könnte. Bei dieser Frage ging es – vorläufig nur freilich implizit – um das Instanzenproblem, um die Frage, wer diese Verstetigung durchsetzen soll. Die Antwort: Der Staat – scheint selbstverständlich, hatte aber Konsequenzen, die später erst deutlich werden sollten. Zunächst wechselte die Diskussion – scheinbar wieder – zum Zielproblem. Der Begriff »Lebensqualität« bestimmte die Überlegungen. Inzwischen ist wieder das Instanzenproblem in den Vordergrund gerückt: Kern der Debatte um die – besser: eine Investitionslenkung ist die Frage, wer über Investitionen entscheiden soll.

Der schnelle Themenwechsel in der ordnungspolitischen Diskussion legt die Vermutung nahe, Kritik an der Marktwirtschaft müsse sich immer wieder neuen Problemen zuwenden, um überhaupt ohne Rekurs auf ideologische Stereotype durchgehalten werden zu können. Genauere Analyse allerdings zeigt den genetischen Zusammenhang der Themenwahl auf, die Entwicklung von der Instrumentalisierung der Ökonomie für das Wachstum über das Konzept der Globalsteuerung und die Idee der Lebensqualität zum Programm der Investitionslenkung. Am Beginn dieser Entwicklung steht, was v. Hayek Konstruktivismus nennt¹⁾, am Ende der Wechsel der Entscheidungsinstanzen.

Allen Themen gemeinsam ist, daß die Legitimation marktwirtschaftlicher Steuerung bezweifelt oder gar bestritten wird. Und zwar – in der Terminologie Scharpfs²⁾ – input – wie outputbezogen: In Bezug auf ihre Offenheit für Partizipationsansprüche einerseits, ihre Fähigkeit zur wertgebundenen Problemlösung andererseits.

Nun bedeutet Kritik, daß etwas in Frage gestellt, daß Begründungszwang ausgeübt wird. Und das kann verstanden werden auch als Chance, Chance zu Antwort und Begründung. Daß die Herausforderung Marktwirtschaft konfrontiert mit den Wertvorstellungen, die umfassenderen

*) Nach einem Vortrag, gehalten im Sommer 1975, Herrsching/Ammersee

1) Friedrich A. von Hayek, Die Erbtümer des Konstruktivismus, Tübingen 1975

2) Fritz Scharpf, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz 1970, S. 21ff.

Konzeptionen von Politik zugrunde liegen, mag die Antwort erschweren, entspricht aber der Interdependenz von Ökonomie und Politik, die - wie Weigelt³⁾ zeigt - gerade in Wertreflektion und Wertrealisation sich verwirklicht.

Im folgenden sei versucht, Marktwirtschaft zu befragen auf jene Grundwerte der Politik, die zumindest der Formulierung nach Grundüberzeugungen sind der im Sinne unserer Verfassung demokratischen Parteien; Marktwirtschaft zu befragen auf ihr Verhältnis zu Freiheit und Gleichheit, zu Solidarität und Gerechtigkeit, zu Effizienz und Partizipation.

Marktwirtschaft und Freiheit

Spricht man von Marktwirtschaft, so spricht man zunächst einmal von der Möglichkeit, zwischen konkurrierenden Produkten auszuwählen und mit seiner Auswahl Einfluß nehmen zu können auf das Produktangebot. Freiheit wird hier verstanden als Konsumfreiheit. Eine weitere wichtige Form von Freiheit, die durch Marktwirtschaft realisiert werden soll, ist die Freiheit der Arbeitsplatzwahl. Freilich scheint mit diesen beiden Freiheiten der Kern dessen, was sich als Idee der Freiheit in der abendländischen Geschichte entwickelt hat, noch nicht erreicht.

Die Garantie der Koalitionsfreiheit, in der Verfassung verankert, führt schon näher an diesen Freiheitsbegriff heran. Diese Koalitionsfreiheit setzt eine marktwirtschaftliche Ordnung voraus.

Entscheidend für das Verhältnis von Marktwirtschaft und Freiheit aber dürfte ein anderer Zusammenhang sein: Der Grundwert Freiheit ist in der Verfassung der Bundesrepublik verankert. Er wird hier interpretiert als »Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit«. Diese Formulierung ist weder historisch noch rechtlich-systematisch - folgt man zum Beispiel der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes - material zu verstehen. Diese Formulierung bedeutet nicht, daß ein Mensch nur dann frei ist, wenn er bestimmte, allgemein gültige Merkmale aufweist, wenn er bestimmte inhaltliche Kriterien erfüllt. Das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit bezieht sich im Kontext des Grundgesetzes auf einen individuellen Kompetenzbereich, auf einen Bereich privater Autonomie. Der Grundrechtskatalog, die Grundlage unserer politischen Verfassung, stellt eine genaue Abgrenzung dieses Kompetenzbereiches dar, enthält also vor allem eine Kompetenzabgrenzung zwischen Staat und Individuen. Eine solche Kompetenzabgrenzung, mit der ein Bereich privater Autonomie abgesteckt

3) Klaus Weigelt, Die Interdependenz von Wirtschaft, Gesellschaft und Politik - in: Altemeyer/Weigelt u. a. (Hrsg.), Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik im freiheitlich-sozialen Rechtsstaat, Bonn 1974, S. 57-71

wird, hätte geringe Bedeutung, wenn Freiheit verstanden werden müßte lediglich als Einsicht in Notwendigkeit.

Für den Staat enthält der Grundrechtskatalog die Aufgabe, Regeln für die Nutzung des individuellen Kompetenzbereiches zu setzen und damit zu garantieren, daß durch Wahrnehmung der individuellen Autonomie das Recht auf Autonomie, Selbstherrschaft, Selbstbestimmung der Mitbürger nicht verletzt wird. Diese Bindung der Autonomie an die Selbstbestimmungsrechte der anderen Bürger, also die Sozialbindung ist die zweite entscheidende Aussage des Grundrechtskataloges. Das Recht auf Eigentum und die Sozialbindung des Eigentums sind lediglich Sonderfälle von Autonomie und Sozialbindung.

Für den Staat ergeben sich aus Autonomie-Garantie und Sozialbindung die Prinzipien von Rechtsstaat und Sozialstaat. Das Sozialstaatsprinzip begründet Eingriffsrechte des Staates in gesellschaftliche Verhältnisse und Lebensgestaltung des einzelnen. Das Rechtsstaatsprinzip setzt staatlichen Kompetenzen Grenzen zu Gunsten privater Autonomie. Marktwirtschaft ist von daher nichts anderes als die ökonomische Formulierung des Rechtsstaatsprinzips. Und die Kennzeichnung der Marktwirtschaft in der Bundesrepublik als Soziale Marktwirtschaft verweist auf die ökonomische Formulierung des Sozialstaatsprinzips.

Grundlage für die ökonomische Fundierung des Rechtsstaates durch die Marktwirtschaft ist die historische Erfahrung, daß Freiheit überall dort nicht gesichert werden konnte und kann, wo alle Machtquellen konzentriert sind. Freiheit im Sinne von Selbstbestimmung des Einzelnen hat es immer nur dort gegeben, wo politische Macht, literarische Macht, polizeiliche Macht, Macht der Wissenschaft und Macht der Wirtschaft auf verschiedene Träger aufgeteilt worden ist. Der Grundrechtskatalog beinhaltet insbesondere mit seinen Garantien der Eigentums- und der Koalitionsfreiheit die Trennung von politischer und wirtschaftlicher Macht. Diese Trennung findet ihren ordnungspolitischen Ausdruck in der marktwirtschaftlichen Steuerung ökonomischer Entscheidungen. Die freiheits-sichernde Funktion der Marktwirtschaft liegt in der Machtteilung, in der Trennung von politischer und wirtschaftlicher Macht auf viele.

Marktwirtschaft und Gleichheit

Der Zusammenhang von Marktwirtschaft und Freiheit mag noch einsichtig sein. Marktwirtschaft und Gleichheit müssen allerdings widersprechen. Werden Freiheit und Gleichheit nicht von einer »kommunistischen Fiktion«⁴⁾

4) Gunnar Myrdal, Das politische Element in der nationalökonomischen Doktrinbildung, Hannover 1965, S. 140

her interpretiert, in der Freiheit und Gleichheit konvergieren, so handelt es sich um einen Gegensatz, den Gegensatz von Formalprinzip und Materialprinzip. Daraus folgt: Eine Zunahme von Freiheit bedeutet zugleich eine Abnahme von Gleichheit. Und eine Ausweitung von Gleichheit ist notwendig mit einer Einschränkung von Freiheit verbunden. Wenn Marktwirtschaft eine freiheitliche Ordnung ist, so ergibt sich daraus, daß sie zugleich eine Wirtschaftsordnung der Ungleichheit begründet. Diese Folgerung wird freilich unter drei Gesichtspunkten zu revidieren sein.

Erstens: Der Freiheitsbegriff des Grundgesetzes, der allein Grundlage einer Wirtschaftsordnung im Geltungsbereich des Grundgesetzes sein kann, ist nicht absolut, nicht losgelöst vom Gegenprinzip Gleichheit zu sehen: Freiheit wird hier unter die Bedingung der Sozialbindung gestellt. Entsprechend kann der Gleichheitsbegriff, wenn er aus dem Grundgesetz abgeleitet wird, nicht absolut sein. Ebenso wie in der Systematik des Grundgesetzes Freiheit durch Gleichheit begrenzt wird, sind mit dem Freiheitsprinzip der Ausweitung von Gleichheit Schranken gesetzt. Im Kontext unserer Verfassung ist Freiheit als sozialgebundene Freiheit, ist Gleichheit als Chancengleichheit – nicht als Ergebnisgleichheit – zu verstehen.

Zweitens: Der Begriff Chancengleichheit läßt den Zusammenhang von Marktwirtschaft und Gleichheit deutlicher werden. Grundlage von Marktwirtschaft und Wettbewerb ist Chancengleichheit – Chancengleichheit zwischen den Interessenpositionen von Konsumenten einerseits, von Produzenten andererseits; Chancengleichheit der Konsumenten untereinander, der Produzenten untereinander. Wo ein Markt geschlossen ist, wo also Chancengleichheit des Marktzuganges trotz Leistungsfähigkeit nicht gegeben ist, da kann von Marktwirtschaft nicht mehr gesprochen werden. Für das Eigentumsrecht, die institutionalisierte Trennung von politischer und wirtschaftlicher Macht, gilt das gleiche: wo Chancengleichheit beim Zugang zum Eigentum an Produktionsmitteln nicht gesichert wird, ist die Trennung politischer und wirtschaftlicher Macht und damit Marktwirtschaft gefährdet.

Zu den Grundlagen einer Marktwirtschaft, die als Soziale Marktwirtschaft verstanden wird, gehört die Chancengleichheit von Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Daß Chancengleichheit hier nicht individualisiert werden kann, ist offensichtlich. Sie erfordert Koalitionsfreiheit, erscheint hier also als Gegenmacht. Mit diesem Begriff ist der Kern des Verhältnisses von Marktwirtschaft und Gleichheit angesprochen.

Drittens: Gleichheit ist kein Identitätsbegriff, weder auf der deskriptiven noch auf der normativen Ebene. Gleichheit ist ein Adäquationsbegriff. Adäquation im ökonomischen Bereich verweist auf Gleichgewicht. Die Zielsetzung der Ökonomie besteht ja darin, durch optimale Faktorkombination ein Gleichgewicht von Ressourcen und Bedürfnissen zu erreichen. Aus

diesem Gleichgewichtsziel sind die Gleichgewichtsbedingungen abzuleiten von Bedarf und Gütern, Konsum und Produktion, Nachfrage und Angebot, Geldmenge und Gütermenge. Da Wirtschaften ein arbeitsteiliger Prozeß ist, kommt als wichtigste Gleichgewichtsbedingung hinzu die Adäquation von Leistung und Gegenleistung. Diese Gleichgewichtsbedingung ist ökonomisch fundiert: sie ist Voraussetzung von Effizienz, von sparsamer Ressourcenverwendung. Und sie ist politisch fundiert: sie ist gerichtet gegen das Machtprinzip – die Möglichkeit, Leistungen zu erzwingen, ohne Gegenleistungen zu erbringen. Das Prinzip von Leistung und Gegenleistung ist als Tausch Grundprinzip marktwirtschaftlicher Ordnung arbeitsteiligen Wirtschaftens. Die Konzeption des Tauschs im Rahmen eines Vertrages geht aus von der Gleichheit der vertragsschließenden Parteien, geht aus davon, daß keine der Parteien ihre Interessen durchsetzen kann, ohne gleichzeitig die Interessen der anderen Partei zu berücksichtigen.

Einer Zentralverwaltungswirtschaft liegt ein ganz anderes Prinzip zugrunde: das der Zuteilung im Rahmen einer Anweisung, eines Befehls. Zentralverwaltungswirtschaft setzt Herrschaft als Vollzugsbedingung voraus. Und Herrschaft bedingt Ungleichheit. Marktwirtschaft verlangt Herrschaft als Garantie des ordnungspolitischen Handlungsrahmens, dessen Aufgabe es ist, zwischen Vertragspartnern Gleichheit zu ermöglichen.

Marktwirtschaft und Solidarität

Der Markt ist das ökonomische Steuerungsinstrument individueller und aktueller Rationalität. Die Gegenseitigkeit von Leistung und Gegenleistung ist auf den einzelnen Marktteilnehmer und seine aktuelle Position bezogen. Problematisch wird diese Rationalität, überträgt man sie vom Gütermarkt auf den Arbeitsmarkt – das Elend der Arbeit im Frühkapitalismus hatte in dieser vollständigen Vermarktung menschlicher Arbeitskraft seine Ursache. Waren die Marktgesetze Ursache dieses Elends, so konnte es nur überwunden werden, wenn die Marktgesetze für den Arbeitsmarkt teilweise außer Kraft gesetzt wurden – durch Kartellierung des Angebotes an Arbeitskräften. Das heißt: an die Stelle des Konkurrenzverhaltens trat abgestimmtes, gleichförmiges Verhalten der Arbeiter, institutionalisiert in der gewerkschaftlichen Organisation. Der Einzelne verzichtete damit auf mögliche Vorteile aus Konkurrenzverhalten zu Gunsten von Situationsverbesserungen der Gemeinschaft.

Ohne die Institutionalisierung des Solidaritätsprinzips in den Gewerkschaften wäre die hohe materielle wie immaterielle Effizienz der Marktwirtschaft nicht denkbar. Mit der Garantie der Koalitionsfreiheit im Grundrechtskatalog ist dieses Prinzip seiner Bedeutung entsprechend in der

Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik verankert worden. Offensichtlich ist dabei Koalitionsfreiheit als soziales Korrektiv liberaler Gewerbe- und Eigentumsfreiheit zu verstehen – Korrektiv, denn solidaritäts-begründete Kartellierung steht ja im Widerspruch zu den Bedingungen der Marktsteuerung. Der Zusammenhang von Marktwirtschaft und Solidarität besteht dann darin, daß institutionalisierte Solidarität marktwirtschaftliche Prozesse und Ergebnisse korrigiert, daß Solidarität im Gegensatz zur Marktwirtschaft steht, dieser Gegensatz freilich Bedingung sozialgestalteter Marktwirtschaft ist.

Der Begriff der Koalitionsfreiheit allerdings verweist auf gemeinsame Grundlagen von Solidarität und Marktwirtschaft: auf Konflikt und Freiheit.

Wenn der Begriff Solidarität reales menschliches Verhalten erklären soll, dann muß er Willensakte bezeichnen, Entscheidungen, zugunsten des Ausgleichs von Ohnmachts- oder Nachteilpositionen anderer darauf zu verzichten, ausschließlich die eigenen Interessen zu verfolgen. Das setzt Konflikte zwischen verschiedenen Positionen voraus – Soziale Marktwirtschaft gründet sich auf die Einsicht, daß solche Konflikte anthropologisch begründet, deshalb unauflösbar sind.

Ist Solidarität ein Entscheidungsproblem, so bedingt das Kompetenzen, Garantie hinreichender Freiräume individuellen und kollektiven Handelns. Solidarität setzt Subsidiarität voraus. Subsidiarität wird auch durch Solidarität gerechtfertigt. Marktwirtschaft ist eine Realisation des Subsidiaritätsprinzips, ist Raum nicht-hoheitlicher ökonomischer Entscheidung.

Auch im System sozialer Sicherung, das auf dem Solidaritätsprinzip basiert, sind gemeinsame Grundlagen von Solidarität und Marktwirtschaft sichtbar. Zunächst scheint in den Systemen der Kranken-, Alters-, Arbeitslosenversicherung die Gegenseitigkeit von Leistung und Gegenleistung, von eingezahlten Beiträgen und erhaltenen Leistungen für den Einzelnen aufgehoben zu sein – auf dieser Trennung beruht ja das Versicherungssystem: die Gesunden gleichen die Nachteilposition der Kranken aus, die Beschäftigten die Nachteilposition der Arbeitslosen, die Jungen die der älteren Menschen. Dieser Ausgleich beruht freilich darauf, daß die Realität der anderen nichts anderes ist als die eigene Möglichkeit. Man tritt ein für den Anderen, weil man selbst einmal angewiesen sein wird auf den Beistand des Anderen. Solidarität bezeichnet diese wechselseitige Abhängigkeit des Sozialwesens Mensch, bezeichnet diese Gegenseitigkeit. Solidarität und Marktwirtschaft sind Ausdruck der Selbstbindung, Verschränkung von Verantwortung für den Anderen wie für sich selbst, eben der Gegenseitigkeit.

Auf Dauer gesehen, ist eine Marktwirtschaft unter den Bedingungen moderner Industriegesellschaft nicht lebensfähig ohne diese Gegenseitigkeit.

ohne Solidarität, ohne Verzicht darauf, die eigenen Interessen absolut zu setzen. Ausbeutung ist ein Kennzeichen agrarisch-feudaler Gesellschaften und zentralverwalteter Wirtschaften, die auf Apathie der Beherrschten und Repression der Herrschenden beruhen. Würden in der marktwirtschaftlichen Ordnung bei Unterbeschäftigung Löhne und Arbeitslosengeld auf ein Minimum gedrückt, könnte die Situation der Unternehmer von weitgehendem Nachfrageausfall nicht unberührt bleiben. Für die Beziehungen zu den Entwicklungsländern gilt das gleiche: Ausbeutung dieser Länder wendet sich zunehmend gegen die Ausbeuter selbst. In der industriellen Gesellschaft bedeutet Marktwirtschaft institutionalisierte Bindung an das Solidaritätsprinzip: der eigene Wohlstand läßt sich auf Dauer nur stabilisieren, wenn der Wohlstand der Anderen gesteigert wird. Eigene Positionen lassen sich auf Dauer nur halten, wenn Nachteilspositionen der Anderen ausgeglichen werden. Daß Solidarität im ökonomischen Verhalten des Einzelnen und im institutionellen Rahmen des Wirtschaftens realisiert wird, ist Stabilitätsbedingung der Marktwirtschaft.

Marktwirtschaft und Gerechtigkeit

Die Ungleichheit der Ergebnisse marktwirtschaftlicher Prozesse wird oft als ungerecht bezeichnet. Das gilt besonders für die Einkommens- und Vermögensverteilung in der Bundesrepublik. »Ungleichheit« und »Ungerechtigkeit« werden in solchen Zusammenhängen oft synonym verwendet. Dabei liegen beide Begriffe nicht nur auf unterschiedlichen Aussageebenen – »Ungleichheit« auf der Ebene deskriptiver, »Ungerechtigkeit« auf der Ebene normativer Aussage. Gleichheit ist ein egalitäres, Gerechtigkeit ein proportionales Prinzip.⁵⁾ Proportionalität nun verlangt das tertium comparationis, verlangt eine Bezugsgröße. Ökonomische Größen tragen ihren Wert nicht in sich selbst, sondern nur in ihrem Bezug auf das Sozialsystem von Leistung und Gegenleistung. Nicht der individuelle Arbeitsaufwand ist in erster Linie bedeutsam, sondern der Wert des Arbeitsergebnisses für einen Anderen. Hier wird sichtbar, daß Marktwirtschaft zwar ein Steuerungsinstrument individueller Rationalität ist, Individualität aber ausschließlich in ihrem sozialen Bezug berücksichtigt. Das marktwirtschaftlich relevante Individuum ist man nicht selbst, sondern der jeweils Andere. Leistungen müssen marktgerecht sein, das heißt: nicht den eigenen Bewertungen, sondern den Wertskalen anderer gerecht werden. Grundlage der Kritik an diesem

5) Derbolav verweist auf die Unterscheidung dieser Prinzipien bei Aristoteles – dort allerdings nur auf den Gleichheitsbegriff bezogen. Josef Derbolav, Pädagogik und Politik, Stuttgart 1975, S. 54

Sozial-Zwang der Marktwirtschaft ist häufig Autismus, Fixierung auf die eigene Person, ihre Interessen und Präferenzen.

Wo Kritik an der Marktwirtschaft nicht autistisch, sondern kollektivistisch orientiert ist, wendet sie sich gegen den zweiten Aspekt des Verhältnisses von Marktwirtschaft und Gerechtigkeit. Diesen Aspekt kann eine Forderung deutlich machen, die Ende 1973 während der Benzinknappheit in der Folge der Ölkrise erhoben wurde: die Verteilung des knappen Gutes Benzin sollte nicht mehr über den Markt erfolgen, sondern durch Zuteilung von Bezugsscheinen.

Würden bei den Bezugsscheinen die Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsstätte, die Größe des Wohnorts (damit Zugänglichkeit und Dichte des öffentlichen Personen-Nahverkehrs), u. U. der Hubraum, möglicherweise noch weitere Größen berücksichtigt, so ließe sich offensichtlich Gleichheit bei der Verteilung des knappen Gutes erreichen. Zu fragen ist, ob diese Gleichheit auch Gerechtigkeit bedeutet.

Um eine Antwort zu finden, seien zwei Pkw-Besitzer angenommen. Entfernung Wohnung – Arbeitsstätte, Wohnortgröße, Hubraum seien bei beiden gleich. Daß beiden die gleiche Menge Benzin zugeteilt wird, wird offenbar beiden gerecht. Nun ist der Pkw auch für die Freizeit nutzbar. Die Freizeitinteressen des einen der beiden Pkw-Besitzer seien Sport, die des anderen Literatur. Der erste Pkw-Besitzer ist in seiner Freizeit auf seinen Wagen angewiesen, der zweite nicht. Für den zweiten ist es nicht sehr bedeutsam, daß er auf Fahrten, die er bei ausreichender Benzinversorgung durchführen konnte, nun verzichten muß. Für den ersten ist es eine einschneidende Veränderung. Erhalten beide die gleiche Kraftstoffmenge, so hat das doch ganz unterschiedliche Wirkungen. Das heißt: die Verteilung ist zwar gleich, wird aber den Betroffenen nicht gleichermaßen gerecht.

Sobald für die Verteilung eines knappen Gutes nicht ein statistischer Durchschnittswert, sondern reale Persönlichkeit, Individualität relevant ist, wird Verteilungsgleichheit offenkundig zur Verteilungsungerechtigkeit.

Den Ausweg aus dieser Problematik hat die Realität von hoheitlichen Zuteilungssystemen immer wieder gewiesen: den Markt, in diesem Zusammenhang – da er das hoheitlich verfügte Verteilungssystem unterläuft – freilich illegalisiert: also der Schwarze Markt.

Selbst wenn der Markt das Knappheitsproblem nicht lösen – allerdings durchaus verringern kann, wie das Verhältnis von Marktwirtschaft und Effizienz zeigt, so wird er doch menschlicher Unterschiedlichkeit eher gerecht. Dasselbe Gut hat für verschiedene Personen durchaus nicht denselben Wert – Marktwirtschaft trägt dem Rechnung. Denn sie eröffnet immerhin Möglichkeiten, durch höhere Leistung, durch eigene Anstrengung

persönliche Präferenzen, persönliche Bewertungen zu verwirklichen. Im Zuteilungssystem hat der erste der beiden angenommenen Pkw-Besitzer keine Möglichkeit, seine Freizeit-Interessen zu realisieren, im marktwirtschaftlichen System hat er Möglichkeiten, wenn er - dem sozialen Charakter von Wirtschaften entsprechend - bereit ist, dafür seinerseits eine höhere Leistung zu erbringen. Das Prinzip der Proportionalität stellt den Zusammenhang her zwischen Marktwirtschaft und Gerechtigkeit.

Marktwirtschaft und Effizienz

Wird Marktwirtschaft auf ihr Verhältnis zu den Grundwerten Freiheit und Gleichheit, Solidarität und Gerechtigkeit untersucht, so wird damit nach der Effizienz dieser Wirtschaftsordnung gefragt. Denn Effizienz ist eine instrumentelle Größe, die erst im Bezug auf einen Maßstab etwas aussagt. Über diesen Maßstab muß entschieden sein, bevor Effizienz überprüft werden kann. Wo ohne Hinweis auf einen Maßstab von ökonomischer Effizienz geredet wird, ist der Maßstab dennoch impliziert: jene Vorstellung, die die Wirtschaftstheorie als 'Pareto-Optimum' kennt - methodologische Analysen freilich haben den »modellplatonistischen« Charakter dieser Vorstellung herausgearbeitet.⁶⁾

Grenzt man den Effizienz-Begriff auf die quantitative Relation der optimalen Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen und unter Ein-schluß des Verteilungsaspektes ein, so dürfte es in der Tat kaum möglich sein, theoretisch einen notwendigen Effizienzvorsprung der Marktwirtschaft nachzuweisen.

Die Empirie hingegen liefert hinreichende Daten für die quantitative Wirksamkeit der Marktwirtschaft. Egon Görgens hat in unterschiedlichen Ausprägungen der Marktwirtschaft den Zusammenhang zwischen Wettbewerbsintensität und Wirtschaftswachstum untersucht.⁷⁾ Die Wettbewerbsintensität mißt Görgens mit den vier Kriterien: Umfang der staatlichen Einflußnahme auf die Wirtschaft, Einstellung der Menschen zum Wettbewerb, wettbewerbspolitische Institutionen und Maßnahmen, Liberalisierungsgrad der außenwirtschaftlichen Beziehungen. Werden die so ermittelten Wettbewerbsintensitäten mit den Wachstumsraten des Sozialprodukts konfrontiert (und zwar für die Jahre 1950 bis 1965), so zeigt sich ein enger Zusammenhang: wo die höchste Wettbewerbsintensität herrschte, verzeichnete das Sozialprodukt die höchsten Wachstumsraten.

6) Hans Albert, Marktsoziologie und Entscheidungslogik, Neuwied/Berlin 1976, S. 161 ff., S. 194 ff.

7) Egon Görgens, Wettbewerb und Wirtschaftswachstum, Freiburg 1969, S. 87 ff.

Nun ist in den letzten Jahren deutlich geworden, daß Wachstumsraten des Sozialprodukts als Maßstab ökonomischer Effizienz nicht sehr aussagekräftig sind. Denn in dieser Rechnung erscheint der Aufwand für Produktion und später notwendige Beseitigung von Einwegflaschen als positive Größe, die Wertschöpfung in den privaten Haushalten – von Colin Clark auf 40% des Volkseinkommens geschätzt⁸⁾ – hingegen überhaupt nicht.

Höherer Informationsgehalt für die Effizienzfrage dürfte empirischen Daten über die Verwendung des Sozialprodukts einerseits, über subjektive Einschätzungen der Bürger andererseits zukommen.

So wurden 1973 mit 303 Mrd. DM 30,4% des Bruttosozialproduktes in der Bundesrepublik für Sozialleistungen aufgewendet.⁹⁾ Berechnungen für die Infrastrukturinvestitionen haben Jansen und Töpfer vorgelegt:¹⁰⁾ danach waren am Stichtag 1. 1. 1966 59,2% des Bruttoanlagevermögens in der Bundesrepublik dem Infrastrukturbereich einschließlich Wohnungsbau zuzuordnen. Der Anteil der Infrastrukturinvestitionen einschließlich Wohnungsbau an den Bruttoanlageinvestitionen erreichte im Zeitraum von 1950 bis 1964 durchschnittlich 50,8%, mit den Extremwerten 48,1% 1961 und 55,8% 1952.

Bei diesen Zahlen ist zudem noch zu berücksichtigen, daß in den ersten zehn Jahren nach der Währungsreform, nach der Entscheidung also für die Marktwirtschaft, mit 196 Mrd. DM 46,9% der Gesamtausgaben der öffentlichen Haushalte zur Finanzierung der Kriegsfolgelasten verwendet wurden.¹¹⁾ Fast 200 Mrd. DM allein in diesem Zeitraum standen nicht für den Ausbau des Infrastrukturbestandes zur Verfügung. Und für die Jahre 1960 bis 1974 beliefen sich die Kriegsfolgelasten auf weitere 128,7 Mrd. DM.¹²⁾

In der Regel werden bei Berechnungen von Infrastrukturausgaben privatwirtschaftliche Aufwendungen nicht einbezogen, obwohl sie durchaus relevante Größenordnungen erreichen. So hat die Sachverständigenkommission 'Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung' die Nettokosten der beruflichen Bildung (also nach Abzug der Erträge aus Arbeitsleistungen der Lehrlinge) für 1971 mit 7.662 Mrd. DM ermittelt.¹³⁾ Das

8) Wiedergegeben bei Heinrich Geißler, Soziale Sicherung muß Vorrang haben - in: Die Frau in der offenen Gesellschaft, Jg. 4 (1975), H. 2

9) Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Übersicht über die soziale Sicherung, Bonn (9) 1975, S. 23

10) Paul G. Jansen/Klaus Töpfer, Zur Bestimmung von Mängeln der gewachsenen Infrastruktur - in: R. Jochimsen/C. E. Simonis (Hrsg.), Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, Berlin 1970, S. 414 f

11) Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 1958, S. 261

12) DIW-Wochenbericht, Jg. 42 (1975), Nr. 20/15, 5. 1975, S. 156

13) Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der außerschulischen beruflichen Bildung, Abschlußbericht, Bundestagsdrucksache VII/1811 (1974), S. 92

sind 18,3% der staatlichen Bildungsausgaben (41,2 Mrd. DM) in diesem Jahr.

Die genannten Zahlen sind freilich nur Input-Größen, zeigen, daß in einem überwiegend marktwirtschaftlichen System die Aufwendungen für den Infrastruktur- und Sozialleistungsbereich höher sind als in allen bestehenden Systemen zentralgeplanter Wirtschaft. Für die Beurteilung der Effizienz eines Systems sind dazu aber auch Output-Daten erforderlich. Ein Maßstab für die Output-Qualität sind subjektive Einschätzungen der Bürger.

Im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung wurden 1972/73 Befragungen über Arbeitszufriedenheit und Berufschancen durchgeführt.¹⁴⁾ Dabei bekundeten 88% der befragten Arbeitnehmer Zufriedenheit mit ihrer Arbeit – 23% Zufriedenheit, 46% hohe, 19% sehr hohe Arbeitszufriedenheit, 7% erklärten ihre Unzufriedenheit. Mit der wichtigsten Komponente der Arbeitszufriedenheit, dem Einkommen, waren 72% der Arbeitnehmer zufrieden, sogar noch 65% der angelesenen und der ungelernen Arbeiter. Ebenfalls positiv beurteilt wurden Arbeitsinhalt (von 77%) und Arbeitsplatzbedingungen (von 86% der Arbeitnehmer): 60% der Arbeitnehmer waren zufrieden mit ihren Aufstiegschancen.

Empirischen Daten sind also zahlreiche Hinweise darauf zu entnehmen, daß Marktwirtschaft und Effizienz bei der Versorgung mit individuellen wie mit kollektiven Gütern eng zusammenhängen, und daß dieser Zusammenhang von den Bürgern auch erfahren wird.

Marktwirtschaft und Partizipation

Über die Effizienz eines Systems entscheidet nicht nur der Versorgungsgrad mit Gütern und Leistungen, sondern ebenso sehr das, was in der Diskussion um die Marktwirtschaft Partizipation, Mitbestimmung oder Demokratisierung heißt: die Möglichkeit derjenigen, die von Entscheidungen betroffen sind, diese Entscheidungen zu beeinflussen.

Das ist zunächst einmal relevant für Bestimmung und Rangfolge der Bedürfnisse, an denen die Wirtschaft orientiert werden soll. Eine demokratische Bedürfnisermittlung ist durchaus ohne Marktwirtschaft denkbar: durch Wahlprogramme, die die Parteien allen Bürgern zur Abstimmung am Wahltag vorlegen.

Allerdings sind Wahlen kaum geeignet, eine differenzierte Bedürfnisermittlung zu leisten. Wähler, die nicht aufgrund von Tradition oder Ideologie auf eine Partei fixiert sind, werden alle Programmpunkte der

14) Institut für angewandte Sozialwissenschaft, Qualität des Arbeitslebens – in: Bericht aus Bonn · Wirtschafts- und Sozialpolitische Dokumentation, Sonderbericht 4/1974

gewählten Partei so wenig befürworten wie sie alle Programmpunkte der von ihnen nicht gewählten Partei ablehnen. Ihren tatsächlichen Intentionen dürfte eine politische Konzeption entsprechen, die Elemente beider Parteiprogramme enthält. Im Abstimmungsverhalten kommt lediglich der Saldo von Zustimmungen und Ablehnungen, nicht aber die tatsächliche differenzierte Bedürfnisstruktur des Wählers zum Ausdruck. Die politische Wahl ist zwar ein demokratisches Instrument der Bedürfnisermittlung, erlaubt jedoch nicht die Artikulation differenzierter Präferenzsysteme. Die Polarisierungsstrategie, die von starken Kräften in den beiden großen Parteien-gruppierungen der Bundesrepublik verfolgt wird, ist gerade darauf gerichtet, Aufbau und Aktualisierung differenzierter Präferenzsysteme – als Wechselwähler-Verhalten nämlich – zu verhindern.

Beim zweiten Aspekt des Partizipationsproblems zeigen sich ähnliche Zusammenhänge. Die Möglichkeit, Entscheidungen zu beeinflussen, hängt ab vom Sanktionspotential, das dem Entscheidungsbetroffenen zur Verfügung steht. Hirschmann¹⁵⁾ unterscheidet bei den Reaktionsmöglichkeiten auf Leistungsverschlechterung Widerspruch und Abwanderung, also Wechsel zu einem konkurrierenden Leistungsanbieter. Dabei dürfte die Wirksamkeit von Widerspruch zusammenhängen mit der Möglichkeit der Abwanderung.

In der Tat bietet die Wahl die Möglichkeit, aufgrund von Leistungsverschlechterungen der herrschenden Partei zu der konkurrierenden Partei abzuwandern. Doch auch beim reaktiven Verhalten dürfte lediglich der Saldo von Leistungseinschätzungen zum Ausdruck kommen. Bei hohem positiven Saldo in der Eröffnungsbilanz von Zustimmung und Ablehnung kann dann eine starke Leistungsverschlechterung der gewählten Partei eintreten, ohne daß Widerspruch mit der Abwanderungsdrohung rational unterstrichen werden könnte. Anders ausgedrückt: Ein Wähler wird trotz starker Unzufriedenheit mit der Bildungs- und Gesundheitspolitik eine Regierung nicht abwählen, deren Außen-, Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik er unterstützt. Und: sanktioniert ein Wähler Leistungsverschlechterungen durch Abwanderung, so wendet er sich damit möglicherweise gleichzeitig auch gegen solche Leistungen, die er ausgesprochen positiv bewertet. Diese Problematik verweist auf die Ambivalenz von Demokratie: Demokratie ist zwar diejenige politische Ordnung, die dem Leitbild der mündigen, mitbestimmenden Persönlichkeit entspricht. Demokratie – das Wort sagt es schon – ist gleichzeitig aber auch Herrschaft, nämlich Herrschaft der Mehrheit über die Minderheit, Unterordnung der Minderheit unter die Mehrheit. Das gilt inter- wie intrapersonal: Demokratie bedeutet auch, daß nur ein Teil der eigenen Präferenzen artikuliert werden kann, daß also auch

15) Albert O. Hirschmann, Abwanderung und Widerspruch (am: Exit, Voice and Loyalty, 1971) Tübingen 1975

die eigenen Präferenzen einander über- und untergeordnet werden müssen.

Aus der Einsicht in den Herrschaftscharakter der Demokratie folgt die Konzeption der Gewaltenteilung, die damit Ausdruck ist des Minderheitenschutzes. Die wichtigsten Ausprägungen der Gewaltenteilung sind heute Föderalismus und Marktwirtschaft.

Föderalismus und Marktwirtschaft ermöglichen wesentlich differenziertere Bedürfnisartikulationen, wesentlich gezieltere Sanktionen als Einheitsstaat und Staatswirtschaft. Die Menge der Partizipationsmöglichkeiten hängt davon ab, ob sich der Einfluß auf Entscheidungsbündel weniger Entscheidungsträger oder auf Einzelentscheidungen vieler institutionell von einander getrennter Entscheidungsinstanzen bezieht. Das heißt: Je größer der Einfluß des Staates auf die Wirtschaft wird, umso mehr verringert sich mit der Marktwirtschaft das Sanktions- und damit das Partizipationspotential des einzelnen Bürgers.

Marktwirtschaft und Wirtschaftspolitik

Die Feststellung, daß zunehmender Staatseinfluß auf die Wirtschaft abnehmenden Einfluß des einzelnen Bürgers bedeutet, gilt selbstverständlich auch für zunehmende private Administrierung von Märkten, für wirtschaftliche Konzentration. Soll die Realität der Marktwirtschaft in der Bundesrepublik beschrieben werden, so sind gerade die Konzentrationsprozesse privater Verfügungsmacht genau zu untersuchen. Bei Überlegungen zum Verhältnis von Marktwirtschaft und Grundwerten geht es hingegen zunächst um die Zielsetzungen von Wirtschaftspolitik im Geltungsbereich des Grundgesetzes, also nicht um einen Erklärungs-, sondern um einen Begründungszusammenhang. Es ist zu fragen, ob aus Operationalisierungen der Grundwerte Freiheit und Gleichheit, Gerechtigkeit und Solidarität, Partizipation und Effizienz die Institution Marktwirtschaft zu folgern ist. Im Unterschied zu Annahme oder Ablehnung der Grundwerte selbst ist die Antwort auf diese Frage intersubjektiv überprüfbar.

Als Grundlage situationsadäquater politischer Maßnahmen ist dann die Realität der Marktwirtschaft empirisch möglichst exakt zu untersuchen. Daß solche Analysen zahllose Gefährdungen und Beschränkungen der Marktwirtschaft aufdecken und aufgedeckt haben, muß jedoch noch nicht Politik determinieren, also Alternativen ausschließen. Positivistische Konzeptionen von Wirtschaftspolitik, die Einschränkungen der Marktwirtschaft als unveränderbares Datum betrachten und damit Ausweitungen der Staatskompetenzen als gesetzmäßig, deshalb notwendig erklären, verschleiern lediglich die eigene Wertbasis.

Trifft der hier angedeutete Zusammenhang von Marktwirtschaft und Grundwerten zu, so ist es dem gegenüber Aufgabe der Wirtschaftspolitik, die Vermachtungen in der wirtschaftlichen Realität der Bundesrepublik zu verändern – nicht durch mehr Staatswirtschaft anstelle von Marktwirtschaft, sondern durch Wiederherstellung und Garantie der Marktwirtschaft durch den Staat.