AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V.

Watrin, C.: Ordnungspolitische Aspekte der Einkommensverteilung. In: Grosskopf, W., Köhne, M.: Einkommen in der Landwirtschaft – Entstehung, Verteilung, Verwendung und Beeinflussung. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 21, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1984), S. 15-27.

Ordnungspolitische Aspekte der Einkommensumverteilung

von

Christian Watrin, Köln

I. Einkommensumverteilung: Der Befund und seine Deutung

Eine Reihe empirischer Analysen der Entwicklung der Einkommensverteilung in westlichen Ländern kommt übereinstimmend zu dem Ergebnis, daß langfristig gesehen, wenn man das Einkommen nach Steuern zugrunde legt, der Haupttrend in Richtung geringerer Ungleichheit geht. Gleichzeitig läßt sich beobachten, daß das Einkommen aus Produktivvermögen - nicht nur demagogisch, sondern in Großbritannien auch steuerlich als "unearned income" ("unverdientes" Einkommen) bezeichnet - in den entwickelten Ländern offensichtlich eine immer geringere Rolle spielt und bezogen auf das Volkseinkommen weit weniger als ein Zehntel ausmacht. Schließlich besteht Anlaß zu vermuten, daß die Differenzen zwischen hohen und niedrigen Einkommen in westlichen Ländern geringer sind als in östlichen, wenn man die zahlreichen geldwerten Privilegien in Rechnung stellt, die den Angehörigen der herrschenden Partei neben ihren offiziellen Einkommen zur Verfügung stehen.

Worauf die Angleichung der verfügbaren monetären Einkommen im einzelnen zurückzuführen ist, läßt sich nicht so ohne weiteres sagen. Der Hinweis auf die mehr oder minder stark ausgeprägte wohlfahrtsstaatliche Politik in den westlichen Ländern ist als Erklärung nicht ohne weiteres überzeugend. Denn hinter den Fahnen der wohlfahrtsstaatlichen Politik marschieren viele Maßnahmen, die in die Gegenrichtung wirken. Zu nennen sind die zahlreichen staatlichen Interventionen, die aus vermeintlich "sozialen Gründen" vor allem jene Prozesse behindern, die in einer dynamischen Markt-

wirtschaft bei offenen Märkten für eine Angleichung der Einkommen, beispielsweise zwischen Arbeitsmärkten, Sorge tragen. Subtile Methoden der Marktschließung oder Mindestlöhne verhindern, daß Arbeitslose die Chance erhalten, durch Preisunterbietung in den Arbeitsprozeß einzutreten. Mindestpreissysteme und staatliche Aufkaufgarantien schaffen ebenso künstlich überhöhte Einkommen wie Erhaltungssubventionen für schrumpfende Branchen oder Beihilfen an völlig unwirtschaftliche Staatsunternehmen.

Gegen die Vermutung, daß die wohlfahrtsstaatlich orientierte Politik für die Einkommensangleichung ausschlaggebend sei, sprechen auch Schätzungen der einkommensumverteilenden Wirkungen der progressiven Einkommensteuer, die ergeben, daß deren Angleichungswirkungen eher bescheiden zu veranschlagen sind. Im übrigen sind die Befunde von Einzelanalysen hinsichtlich der vertikalen Verteilungsströme in ihren Ergebnissen so verwirrend, daß man selbst den Gesamtbefund in Zweifel ziehen kann.

Schließlich aber, und dies ist das Hauptargument, ist das verfügbare Einkommen nur bedingt oder sogar überhaupt kein adäquates Maß dessen, was in der sozialphilosophischen und der ökonomischen Literatur mit dem Begriff der Verteilung, der Einkommensangleichung oder -gleichheit oder bei einer noch näher zu beschreibenden Gruppe von Autoren mit "wirtschaftlicher Gerechtigkeit" in Verbindung gebracht wird. Denn ökonomisch gesehen kann, wenn man die Verteilungsproblematik ins Spiel bringt, nicht das verfügbare monetäre Einkommen die Zielgröße sein, sondern nur der Nutzen oder die Wohlfahrt, die dem einzelnen Wirtschaftssubjekt aus den ihm verfügbaren Gütern und Dienstleistungen, einschließlich der Freizeit, erwächst. Tinbergen bringt das in seiner streng egalitaristisch-utilitaristischen Konzeption dadurch zum Ausdruck, daß er vorschlägt, unter "Gerechtigkeit (die) gleiche Wohlfahrt für alle Individuen zu verstehen". Wohlfahrt aber sei, so fährt er fort, identisch mit Nutzen im weitesten Sinne. M.a.W., Wohlfahrt oder Nutzen sind nicht identisch mit Einkommen, was übrigens Tinbergen dadurch zum

Ausdruck bringt, daß er im gleichen Zusammenhang an Benthanns Glücksidee erinnert. Die Nutzenströme, die einem Wirtschaftssubjekt oder einer als Kollektiv (beispielsweise Haushalt oder Familie) aufgefaßten Einheit im Prozeß der arbeitsteiligen Wirtschaft zufließen, sind nicht nur vom monetären Nutzen der zufließenden Sozialtransfers, der individuell verfügbaren öffentlichen Güter und der Freizeit. Die einzelne Entscheidungseinheit wählt anhand ihrer Präferenzen und ihrer Bewertung der einzelnen Güter unter Beachtung der für sie gegebenen Restriktionen ihren Optimalpunkt, ihr Nutzenmaximum. Daß dabei durchaus ein relativ niedriges Einkommen mit einem hohen Maß an Freizeit einem relativ hohen Einkommen mit erheblichem Freizeitverzicht vorgezogen werden kann, ist jedem geläufig, der sich mit Fragen der Sozialhilfe oder der Arbeitslosenversicherung befaßt. Diese Überlegung gewinnt noch an Gewicht im Zuge einer Politik, die Zahl und Menge der kollektiv bereitgestellten Güter ausdehnt und den Markt als Allokationsmechanismus zurückdrängt. Es ist daher nur konsequent, wenn vielfach gefordert wird, die Einkommenserfassung dahin abzuändern, daß neben dem Markt- auch das Sozialeinkommen aus Transfers und öffentlichen Gütern der Beteiligten erfaßt werden sollte, da erst auf dieser Basis ökonomisch sinnvoll über Verteilungswirkungen und -politik in den heutigen Sozial- und Wohlfahrtsstaaten gesprochen werden kann.

II. Die ordnungspolitische Problematik der Verteilungspolitik

Die Frage der Meß- und -vergleichbarkeit des "Nutzeneinkommens" ist gleichzeitig auch ein wichtiger Ausgangspunkt für die Behandlung der ordnungspolitischen Probleme jeder Verteilungspolitik. Der Rahmen der weiteren Diskussion sei deswegen so abgesteckt, daß folgende Vorentscheidungen getroffen werden. Es bestehe Konsens darüber, daß die Ordnung des menschlichen Zusammenlebens durch zwei Ziele, nämlich Freiheit und Gleichheit bzw. Gerechtigkeit, und durch drei institutionelle Arrangements, nämlich Demokratie, Markt und Rechtsstaat (im Sinne des Rechtsschutzstaates) geprägt sein soll. Mit diesen fünf Begriffen soll - wenngleich un-

vollkommen und holzschnittartig und auf die Zwecke einer ökonomischen Analyse beschränkt - versucht werden, das zu umschreiben, was in der öffentlichen Diskussion unter freiheitlicher Gesellschafts-, Staats- und Wirtschaftsordnung verstanden wird. Abweichend von der allgemeine Konzeption soll allerdings für alle Handelnden das ökonomische Verhaltensmodell unterstellt werden.

Zu fragen ist, wie sich die Probleme der Verteilungspolitik in einem solchen Ordnungsrahmen einfügen. Es wird erforderlich sein, zwei sozialphilosophische Konzeptionen, den ökonomischen Utilitarismus und die ökonomische Theorie des Gesellschaftsvertrages, einer genaueren Analyse zu unterziehen.

a) Das utilitaristische Programm und die Behandlung der Verteilungsproblematik

Der Utilitarismus als Sozialphilosophie ist, besonders im angelsächsischen Sprachbereich, eine so enge Symbiose mit dem ökonomischen Denken eingegangen, daß ihn viele als die unausgesprochene und nicht weiter reflektierte Grundlage jeder Äußerung von Ökonomen zu Fragen der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik ansehen, vor allem, wenn es um die ureigenste Domäne des Ökonomen, um Effizienzurteile, geht. Ziel jeder utilitaristisch inspirierten Wirtschaftspolitik ist die Maximierung des gesellschaftlichen Gesamtnutzens. Im einfachen Fall gleicher Genußfähigkeit aller Wirtschaftssubjekte und abnehmenden Grenznutzens des Einkommens (also identischer Nutzenfunktionen) ergibt sich - bei Ausklammerung aller Nichtmarkteinkommen -, daß eine egalitäre Einkommensverteilung jeder anderen Verteilung überlegen ist, da die Scheibe Brot, die vom Reichen zum Armen transferiert wird, beim letzteren einen Nutzenzuwachs bewirkt, der größer ist als der Verlust des ersteren. Die gleiche Verteilung garantiert also zugleich auch ein gesellschaftliches Nutzenmaximum. Auf den langen Streit, ob aus faktischen oder aus ethischen Gründen die gleiche Genußfähigkeit aller Menschen unterstellt werden kann oder muß, sei hier ebensowenig ein-

gegangen wie auf die Probleme der individuellen Nutzenmessung und interpersonellen Nutzenvergleichbarkeit. Entscheidend ist vielmehr folgendes: Jedes utilitaristische Programm hängt davon ab, daß eine gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion postuliert wird, die es zu maximieren gilt.

Es ist zu fragen, wie sie institutionell zustandekommen soll. Samuelsons Standpunkt, daß sie "irgendeinen ethischen Standpunkt charakterisieren soll - etwa den Glauben eines wohlwollenden Despoten oder eines vollständigen Egoisten, eines Menschenhassers oder 'aller Menschen guten Willens', des Staates, der Rasse, der Gruppe etc." ist vom demokratischen Standpunkt aus nicht haltbar, da dieser ein Verfahren der Legitimierung der gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion durch individuelle Nutzenurteile voraussetzt. Gerade dies aber vermag der demokratische Prozeß nicht zweifelsfrei zu leisten, wie die Diskussion des Arrow-Theorems zeigt.

Wenn man daraus nicht die Schlußfolgerung zieht, vom utilitaristischen Programm Abschied zu nehmen, bleibt die Aufgabe, nach institutionellen Lösungen zu suchen, die zu einer zu maximierenden gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion führen. Einer der wenigen Versuche zur Ausfüllung des utilitaristischen Programms an dieser strategisch wichtigen Stelle findet sich bei Meade. Er schlägt vor, daß die Politiker den einzelnen Gruppen, Generationen, Klassen und - bei der intertemporalen Einkommensverteilung - auch Jahrgängen Verteilungsgewichte geben und anhand ihrer Bewertungen dann die am Ziel der gesellschaftlichen Wohlfahrtsmaximierung orientierte Redistributionspolitik langfristig betreiben. Aufgabe der Ökonomen ist es dann, aus dem Katalog der Umverteilungsmaßnahmen, die von der Wettbewerbsförderung über Sach- und Bartransfers, öffentliche Bereitstellung von Gütern, Umverteilung oder Sozialisierung des privaten Vermögens und die Steuerpolitik bis hin zur Kontrolle des Bevölkerungswachstums reichen, jene auszuwählen, die unter den jeweiligen Bedingungen als effizient anzusehen sind. Im Grundsatz gleich argumentiert Tinbergen, der zusätzlich noch die Bildungspolitik als Instrument der Verteilungspolitik

hervorhebt und außerdem vorschlägt, die negativen Leistungseffekte einer umverteilenden Besteuerung der monetären Einkommen dadurch zu vermeiden, daß ein System von Pauschalsteuern eingeführt wird. Mit Hilfe psychotechnischer Testverfahren soll die Besteuerung möglichst "an den menschlichen Fähigkeiten ... (statt) am Ergebnis des Gebrauchs dieser Fähigkeiten (ansetzen)".

Es dürfte schwer sein, die skizzierte Konzeption und die vorgeschlagenen Maßnahmen mit dem eingangs beschriebenen Ordnungsrahmen in Einklang zu bringen, und zwar nicht nur ob des Orwellschen Mißklangs, den der Vorschlag einer Pauschalsteuer auslöst, sondern auch, weil in dieser Konzeption die Politiker in naiver Weise als unvoreingenommene Repräsentanten des Gemeinwohls angesehen werden müssen, wenn das Modell irgendwelche Attraktivität haben soll. Läßt man jedoch diese implizite Prämisse fallen, so kann bei Geltung der Majoritätsregel nicht ausgeschlossen werden, daß die Politiker ihre Klientel höher gewichten und eine Politik der Gleichheitsverletzung und Ausbeutung der Minorität betreiben, womit sie dann jene sozialen Spannungen heraufbeschwören würden, zu deren Abbau die Verteilungspolitik nach der Meinung vieler ja gerade dienen soll.

Da die utilitaristische Konzeption an den Ergebnissen des Wirtschaftsprozesses, also an den zugeflossenen Nutzeneinkommen anknüpft, stellt sie überdies den Rechtsschutzstaat und die Marktwirtschaft infrage, die ja beide auf der Voraussetzung beruhen, daß die Verfügungsrechte über Ressourcen definiert und Verträge durchsetzbar sind.

Da aber den Politikern im utilitaristischen Entwurf das ganze Kaleidoskop wirtschaftspolitischer Maßnahmen zur Verfügung steht und sie das Recht haben, Nutzenverteilungen jederzeit nach der von ihnen gewählten Wohlfahrtsfunktion zu korrigieren, sind auch die Eigentumsrechte nicht zureichend definiert. Daraus aber folgt, daß sich der Prozeß der Wohlstandsmehrung durch Tausch und Arbeitsteilung in einer Marktwirtschaft nicht oder nur unzureichend entfalten kann.

Schließlich haben Umverteilungsmaßnahmen, die nur zu dem Zwecke ergriffen werden, weil nach dem Urteil der Politiker die Nutzeneinkommen in der Tätigkeit A zu hoch und in der Tätigkeit B zu niedrig sind, in einer evolutorischen Wirtschaft nicht nur negative Rückwirkungen auf die Leistungsbereitschaft, das Suchen nach neuen Gewinnmöglichkeiten und die Durchsetzung von Innovationen; sie begünstigen auch die Investition von Zeit, Mühe und Ressourcen in die Erlangung von Einkommensübertragungen bzw. in der Abwehr entsprechender Ansprüche. Sie führen also in die für die allgemeine Wohlstandsentwicklung höchst abträgliche, weil unproduktive Situation eines Nullsummenspiels. Mit der Benutzung von Ressourcen im Kampf um Umverteilung sinken daher die langfristigen Wohlstandsmöglichkeiten einer marktwirtschaftlichen Ordnung.

Gegen das Gesagte könnte der Einwand erhoben werden, daß das politische System der Demokratie nicht zwangsläufig zur Parteilichkeit führen müsse, sondern daß durchaus die Möglichkeit bestünde, die allgemeine Wohlfahrt und nicht das Wohl einer Gruppe, Klasse oder Herrschaftsschicht zu fördern, mit anderen Worten, daß die Politiker nicht als Stimmenmaximierer sondern als Treuhänder der Allgemeinheit handelten und ihre Politik im Sinne der Wahrnehmung der Interessen aller führten. Es ist aber die Frage, ob dies im Rahmen einer Konzeption möglich ist, in der es den Politikern erlaubt ist, wegen der Schwierigkeiten der Erfassung und Messung von Nutzen, die dem einzelnen aus vielen Quellen zufließen, und wegen der ungelösten Frage der interpersonellen Nutzenvergleiche ihre eigene Einschätzung zugrunde zu legen, wenn sie die Umverteilungspolitik in Gang setzen. Die institutionelle Bremse, um Willkür zu verhindern, fehlt in diesem Entwurf. Außerdem ist zu Recht gegen die utilitaristische soziale Nutzenmaximierungsidee der Vorwurf erhoben worden, daß sie bei geeigneter Wahl der Nutzengewichte es nicht ausschließt, daß beispielsweise um des größeren gesellschaftlichen Gesamtnutzens willen einige Mitglieder der Gesellschaft versklavt werden dürfen.

b) Die kontrakttheoretische Konzeption und die Verteilungspolitik

Die ökonomische Theorie des Gesellschaftsvertrages, die in vieler Hinsicht an die Politische Ökonomie von Bentham anknüpft, versteht sich als eine Alternative zum utilitaristischen Programm. Ihr konstitutionalisierter Ansatz versteht das Problem der Ordnung des menschlichen Zusammenlebens nicht als eine Frage der gesellschaftlichen Nutzenmaximierung, sondern als das Suchen von freien und gleichen Menschen nach Möglichkeiten ihrer Wohlstandsmehrung. Jeder einzelne kann jedoch seine Lage nur auf vertraglicher Grundlage verbessern, d.h. wenn sein Gegenüber freiwillig zustimmt. Der Markttausch ist das Paradigma dieser Konzeption. Tauschhandlungen kommen auf freiwilliger Basis nur zustande, wenn wechselseitig Vorteile realisiert werden können. Wenn deswegen ein Vertrag freiwillig abgeschlossen wird, so ist das gleichzeitig ein Indiz für die Wohlstandsverbesserung jedes Beteiligten.

Die Bereitstellung öffentlicher Güter erfolgt in diesem Entwurf über Quasi-Verträge, also Abmachungen der Beteiligten über die Beschaffung von Gütern, die aus mannigfachen Gründen (Größendegression, Nichtexklusivität) nicht auf Märkten bereitgestellt werden, aber trotzdem von Nutzen für alle sind.

Der Unterschied zur utilitaristischen Konzeption liegt auf der Hand. Die Schwierigkeiten der Nutzen- bzw. Wohlfahrtsmessung bzw. -vergleichbarkeit treten nicht auf; ebensowenig spielt die gesellschaftliche Nutzensumme eine Rolle. Das Erreichen von Konsensen zwischen den Beteiligten auf dem Markt und bei den öffentlichen Gütern steht im Vordergrund.

In unserem Kontext ist nun zu fragen, ob unter gesellschaftsvertraglichen Prämissen Einkommensumverteilung als ein öffentliches Gut bereitgestellt wird oder - anders ausgedrückt - ob sich die gleichberechtigten und eigennutzorientiert handelnden Teilnehmer an einem Gesellschaftsvertrag auf Regeln der Einkommensumverteilung einigen können? Gelänge dies,

unter Zustimmung aller, so könnte daraus eine allgemeine Wohlstandserhöhung gefolgert werden, allerdings nicht im Sinne einer gesellschaftlichen Nutzenmaximierung, wohl aber im Sinne einer Bewertung zu einer pareto-superioren Position hin.

Es liegt nahe, unter der Voraussetzung selbstinteressierten Handelns zu dem Schluß zu kommen, daß Regeln, die rein distributiv sind, von der Seite des Zahlenden niemals zugestimmt werde.

Diese Auffassung liegt auch der öffentlichen Diskussion zugrunde. Denn hier wird die Existenz einkommensumverteilender Maßnahmen stets mit dem Solidaritätsargument verteidigt. Solidarität aber ist als Basis für institutionelle Regelungen nur dort haltbar, wo davon ausgegangen werden kann, daß die altruistischen Antriebe bzw. Argumente in den individuellen Nutzenfunktionen stark ausgeprägt sind. Ist das nicht der Fall, so entstehen die in den heutigen Wohlstandsstaaten sattsam bekannten Probleme des free rider und moral hazards, welche die Funktionsfähigkeit und Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme infrage stellen.

Bleibt man aber bei der Annahme des selbstinteressierten Verhaltens, dann gelangt man leicht zu dem Ergebnis, daß die Einigungsmöglichkeiten im hypothetischen Gesellschaftsvertrag sich nur auf die Regeln der justitia commutativa niemals aber auf die justitia distributiva erstrecken können.

Das ist jedoch nur teilweise zutreffend. Richtig ist, daß die vertragstheoretische Konzeption im Gegensatz zur utilitaristischen regelorientiert ist, d.h. sie lenkt das Augenmerk auf die Frage der Fairness einer Regel - ein Punkt, der im ergebnisorientierten utilitaristischen Programm keine entscheidende Rolle spielt, da ja bei Folgen, die verteilungspolitisch als unbefriedigend angesehen werden, jederzeit die Möglichkeit der Umverteilung besteht.

Das aber hat weitreichende ordnungspolitische Konsequenzen. Aus utilitaristischer Perspektive kann das Gerechtigkeits-

problem ineinsgesetzt werden mit dem Gleichheitsproblem. Eine Angleichung oder sogar Gleichheit der Einkommen oder Wohlfahrt der Beteiligten kann so aufgefaßt werden, daß sie gleichzeitig auch gerecht ist. Diese Gleichsetzung von Gleichheit und Gerechtigkeit beherrscht implizit große Teile der öffentlichen Diskussion.

Demgegenüber kann aus vertragstheoretischer Sicht nicht so vorgegangen werden. Von hieraus ist Gerechtigkeit in erster Linie eine Frage, die sich daran entscheidet, ob die Regeln der gesellschaftlichen Interaktion fair oder unfair sind, ob durch sie einige priviligiert und andere diskriminiert werden. Wenn man unterstellt, daß die Vertragsschließenden auf dem Markt und im engeren Bereich der eigentlichen Gesellschaftsverträge, wo über öffentliche Güter entschieden wird, sich als freie und gleiche Personen gegenübertreten, dann läßt sich argumentieren, daß alle Beteiligten schon aus Selbstinteresse nur solchen Regeln im gesellschaftlichen Zusammenleben zustimmen werden, die ihnen fair dünken. Haben sie aber einmal einer Regel zugestimmt, so ist es konsequent, an ihr auch dann festzuhalten, wenn die Verteilungsergebnisse der einen oder anderen vertragsschließenden Partei nicht zusagen.

Diese Konzeption wird in der Diskussion oft mit der Analogie eines Wettkampfspiels illustriert. Gewinnt hier beispielsweise eine Seite nach dem Urteil einiger Zuschauer oder einer Partei unverdient, so ist das kein Grund für den Schiedsrichter, das Spielergebnis nachträglich zu ändern. Anzufügen ist allerdings, daß die Spielregeln selbst erst gefunden und entwickelt werden müssen, also einem Evolutionsprozeß unterliegen, bei dem sich auf Schritt und Tritt die Fairneßfrage stellt und gelöst werden muß.

Akzeptiert man die vertragstheoretische Perspektive, so wäre es denkbar, daß folgender Grundsatz für die Ausgestaltung der Verteilungspolitik allgemeine Zustimmung fände: Maßnahmen der Allokationspolitik sind nicht nur begrifflich, sondern auch institutionell scharf von Umverteilungsmaßnah-

men zu trennen; Institutionen der wirtschaftlichen Sicherung dürfen nicht gleichzeitig Umverteilungszielen dienen.

Zur Erläuterung: Einer der Hauptmängel heutiger Wohlfahrtsstaaten dürfte darin bestehen, daß ihre sozialen Sicherungseinrichtungen nicht an der effizienten Erfüllung der Sicherungsaufgaben orientiert sind, sondern daß sie beabsichtigt oder unbeabsichtigt auch noch mit Umverteilungsaufgaben belastet sind. Ein Beispiel für die Umverteilungsströme in vertikaler und horizontaler Sicht, die sich in ihrer Gesamtwirkung schließlich nicht mehr erfassen lassen, ist die gesetzliche Krankenversicherung. Hier wie anderswo (z.B. bei der Sicherung des Einkommens im Alter, bei Invalidität, bei Arbeitslosigkeit) geht es jedoch um normale Risiken des Alltagslebens, die sich prinzipiell nach ökonomischen Gesichtspunkten über Märkte versichern lassen. Sehr vieles, was heute als Umverteilung bezeichnet und angesehen wird, hat seinen sachlichen Ursprung in Sicherheitsproblemen, die rein ökonomisch angegangen werden können.

Die Absicherung gegen das Risiko der Einkommenslosigkeit aber entspringt dem Eigeninteresse der Beteiligten, und gesetzlicher Zwang, entsprechende Verträge abzuschließen, ist in der Regel nur dort nötig, wo negativen externen Effekten auf die Allgemeinheit vorzubeugen ist. Dort, wo Risiken im Einzelfall nicht von erwerbswirtschaftlichen Unternehmen im Markt versichert werden können, ist es für die Teilnehmer an einem Gesellschaftsvertrag rational, sie kollektiv zu übernehmen, sofern das überhaupt möglich und ökonomisch sinnvoll ist. Mit dieser Auffassung ist es ohne weiteres kompatibel, Subventionen für in Not geratene Mitglieder der Gesellschaft, etwa in Form des Subventions-Steuermechanismus einer negativen Einkommenssteuer zu vereinbaren.

Wäre neben einer so orientierten individuellen Sicherungspolitik noch Platz für eine Politik zugunsten der sozial Schwachen? Vor allem, was könnte selbstinteressierte Menschen veranlassen, über philantrophische Anstrengungen hinaus sich einem Regime zu unterwerfen, in dem ihnen ein Teil

ihres Einkommens zwangsweise über eine Steuer oder Abgabe entzogen wird, um Menschen, die ihnen unbekannt sind, zu helfen?

Die Antwort, die hier Rawls und in ähnlicher Weise auch Buchanan geben, ist der Hinweis auf die Zustimmungsbereitschaft der Schwächeren zum Gesellschaftsvertrag bzw. die Kündigungsmöglichkeit des Gesellschaftsvertrages durch jene, die sich benachteiligt fühlen und die deshalb ihre Zustimmung zurückziehen.

Vermögens- und Einkommenstransfers sind also der Preis, der für die Zustimmung zum Gesellschaftsvertrag bzw. für die Nichtkündigung von den Wohlhabenderen an die Ärmeren zu zahlen ist. Beide Seiten können so gewinnen, die einen durch den Zufluß von Gütern, die anderen durch die Sicherung eines institutionellen Rahmens, der ihnen innerhalb der Regeln des Marktes erlaubt, ihre Talente zu nutzen.

Das ist sicher keine heroische Begründung der Sozialpolitik, wie sie sonst so oft gegeben wird. Außerdem ist sie dem Verdacht ausgesetzt, die Erpressungspolitik zu prämieren und somit am Ende noch ärgere Ergebnisse zu zeitigen als im utilitaristischen Entwurf, wo eigeninteressierte Politiker die von ihnen gewünschte Einkommensverteilung durchsetzen. Aber wenn man konsistent im vertragstheoretischen Modell bleibt, so sieht sich auch der mit der Vertragskündigung oder sogar dem Vertragsbruch Drohende, wenn er seine Ankündigung wahrmacht, der Tatsache gegenüber, daß er dann ebenfalls verliert. Bei rationalem Handeln - und dies ist ja die Prämisse - lohnt sich für ihn die Aufkündigung nur, wenn er dadurch seine Situation verglichen mit dem Zustand der Kooperation im Markt und Staat verbessert. Je höher aber die wechselseitigen Wohlstandsniveaus sind, um so weniger wahrscheinlich ist die individuelle Vorteilhaftigkeit einer Rückkehr in den vertragslosen Zustand.

Wenn aber Sozialpolitik und Einkommensumverteilung auch im vertragstheoretischen Entwurf nicht ausgeschlossen sind, dann findet möglicherweise unser oben formulierter Grund-

satz der klaren Trennung von Allokations- und Sozialpolitik tatsächlich allgemeine Zustimmung. Angewandt auf Märkte für Agrargüter würde er beispielsweise besagen, daß es Aufgabe der Allokationspolitik wäre, für eine möglichst kostengünstige Produktion Vorsorge zu treffen. Wenn die daraus resultierenden Wirtschaftsergebnisse für den Produzenten in dem Sinne unbefriedigend wären, daß ihr Pro-Kopf-Einkommen unter einem Betrag sänke, der allgemein aus Gründen der Menschenwürde für die Lebenshaltung als erforderlich angesehen wird, so wäre ihr Einkommen aus öffentlichen Mitteln aufzustocken.

Gleiches würde natürlich auch für die sektorale Wirtschaftspolitik in anderen Bereichen gelten, wo Subventionen oder Marktinterventionen heutigen Zuschnitts in Wirklichkeit versteckte Arbeitslosigkeit im wirtschaftlichen Sinne kaschieren. Es wäre dann überflüssig, die Agrarpolitik gleichzeitig auch als Agrar<u>sozial</u>politik und - wie neuerdings - die Industriepolitik gleichzeitig auch als Industrie<u>sozial</u>politik zu betreiben.

Zum Schluß: Die Regel der Trennung von Allokations- und Sozialpolitik im obigen Sinne ist nur eine andere Umschreibung eines wichtigen Satzes im Programm der Sozialen Marktwirtschaft. Danach bedarf eine Politik, die das Attribut sozial trägt, zunächst einer möglichst vollständigen Nutzung der produktiven Möglichkeiten des Marktes und - wie wir heute ergänzen müssen - der Nutzung der produktiven Möglichkeiten eines Leistungsstaates. Getrennt davon aber ist sozialen Belangen Rechnung zu tragen.