

JEDER MENSCH BRAUCHT
FREIHEIT, UM SEINE
ANLAGEN UND FÄHIGKEITEN
ENTFALTEN UND
VERWIRKLICHEN ZU KÖNNEN.
WENN ER SICH
VERFÄLLT, VERFÄLLT ER SICH
VERFÄLLT KULTUR UND
WISSENSCHAFTEN, STAGNIERT
DIE WIRTSCHAFT.
GEISTIGES LEBEN BRAUCHT
FREIHEIT GENAUSO, WIE DER
KÖRPER DIE LUFT ZUM ATMEN.

Liberales Institut

UMVERTEILUNG – WOZU? WIEVIEL? WIE?



Gerhart Raichle

Position Liberal

UMVERTEILUNG – WOZU, WIEVIEL, WIE?

Impressum:

Herausgeber
Liberales Institut der
Friedrich-Naumann-Stiftung
Truman-Haus
Karl-Marx-Str. 2
14482 Potsdam

Tel.: 0331/70 19-210
Fax: 0331/70 19-216
Email: libinst@fnst.org
www.libinst.de

Verlag und Gesamtherstellung
Comdok GmbH
Eifelstr. 14
53757 Sankt Augustin

Druck und Gesamtgestaltung
ESM Satz und Grafik GmbH
Wilhelminenhofstraße 83-85
12459 Berlin

Titelfoto
Uli Staiger/die licht gestalten
Urbanstraße 67
10967 Berlin

2. Auflage 2004

Gerhart Raichle

Mai 2004

Position Liberal

Positionspapiere des Liberalen Instituts der Friedrich-Naumann-Stiftung

Inhalt

1.	Worum es geht	5
2.	Erscheinungsformen und Methoden der Umverteilung	6
2.1	Öffentliche Güter	6
2.2	Umverteilung durch Transferleistungen	7
2.3	Umverteilung durch Steuerpolitik	8
2.4	Umverteilung durch Subventionen	10
2.5	Umverteilung durch Sozialversicherung	11
2.6	Umverteilung durch Regulierung	13
2.7	Fazit	15
3.	Umverteilung und Demokratie	17
4.	Umverteilung wozu: Das Problem Verteilungsgerechtigkeit	20
5.	Liberale Umverteilungsgründe	26
5.1	Menschenwürde	26
5.2	Chancengleichheit	28
6.	Umverteilung – wie?	30
6.1	Der Grundsatz der Transparenz	31
6.2	Der Grundsatz der Subjekthilfe	31

1. Worum es geht

Umverteilt werden kann nur, was schon irgendwie *verteilt* ist: Umverteilung ist die Änderung eines bestehenden Verteilungszustands. Aber welchen „bestehenden“ Zustand meinen wir, wenn wir in der Politik von Umverteilung sprechen? Schließlich verändert sich die Verteilung irdischer Güter permanent: durch Wertschöpfung (und -vernichtung!) an unterschiedlichsten Stellen, durch wirtschaftliche Transaktionen, durch politische Eingriffe, Krieg, Naturkatastrophen, Raub, Diebstahl usw. usf. Einen „bestehenden“ Verteilungszustand gibt es genaugenommen nicht, es sei denn als willkürliche Momentaufnahme zu irgendeinem unendlich kurzen Zeitpunkt.

Im allgemeinen meint man aber, wenn von Umverteilung die Rede ist, diejenigen Veränderungen, die *durch die Politik* bewirkt werden. Der gesuchte Ausgangspunkt wäre dann der Verteilungszustand, der *vor dem Eingreifen der Politik* besteht. Aber gibt es das? Sobald so etwas wie „Staat“ existiert, findet auch Umverteilung statt (und sei es auch nur dadurch, dass Steuern oder andere Leistungen eingefordert und „öffentliche Güter“¹ dafür bereitgestellt werden); und wenn man auch noch den Staat wegdenkt, muss man annehmen, dass dann die Verteilung von Gütern und Einkommen vom „Recht“ des Stärkeren, also im wesentlichen durch Macht und oft auch Gewalt bestimmt wäre. Das wäre aber schon geradezu das Gegenteil von dem, was wir suchen: nämlich jenem Verteilungszustand, der bei freiem Austausch von Leistung und Gegenleistung, ohne Verzerrung durch Machteinflüsse oder gar Gewalt, zustande kommt.

Wir müssen also wohl oder übel für unsere Überlegungen einen Ausgangspunkt wählen, der in der Realität gar nicht vorkommt: einen „idealen“ Markt, für den der Staat zwar den unentbehrlichen Ordnungsrahmen² bereitstellt und durchsetzt, in den er aber im übrigen nicht eingreift. Mit jedem über die Sicherung des Ordnungsrahmens hinausgehenden Eingriff fängt schon die Umverteilung an.

Ob eine ausschließlich durch den Markt erzeugte Einkommens- und Vermögensverteilung – wenn es sie denn gäbe – gerecht wäre, wird uns später³ noch

1 Zu den „Öffentlichen Gütern“ siehe unten Abschnitt 2.1

2 Wie schon unser Gedankenexperiment der „Verteilung unter Bedingungen der Anarchie“ nahelegt, kann ein freier Markt ohne verlässlichen Ordnungsrahmen (und daher ohne Staat) nicht funktionieren. Dazu gehören Elemente wie Eigentums-, Wettbewerbs-, Vertrags-, Haftungs- und Schuldrecht – aber auch das Strafrecht, das Verstöße gegen die Ordnung ahndet und sie damit erst wirksam durchsetzt. Auf einen kurzen Nenner gebracht kann man sagen, dass Marktwirtschaft ohne Rechtsstaatlichkeit nicht funktioniert.

3 Siehe unten Kapitel 4

ausführlich beschäftigen. An dieser Stelle kam es zunächst nur darauf an, sie als den theoretischen Ausgangspunkt aller Umverteilung dingfest zu machen. Dass dieser Ausgangspunkt ein fiktiver, in der Realität nicht vorkommender Zustand ist, ist dabei kein Schade: es reflektiert lediglich die Tatsache, dass es völlig „umverteilungsfreie“ Situationen nicht gibt. Unser Interesse in dieser Broschüre gilt den Abweichungen von einem Verteilungszustand, wie er unter reinen Marktbedingungen existieren *würde* – und zwar insoweit, als solche Abweichungen die Folge politischen Handelns sind.

2. Erscheinungsformen und Methoden der Umverteilung

Wenn wir also unter Umverteilung jede *Veränderung marktgenerierter Einkommens- und Vermögensverteilung durch Politik* verstehen und uns nun auf die Suche nach diesem Phänomen in der real existierenden Welt machen, dann erstaunt als erstes die ungeheure Vielfalt der Umverteilungsvorgänge. Es dürfte kaum einen Menschen geben, der den vollständigen Überblick darüber hat. Immerhin ist es aber möglich, die Vielfalt in bestimmte Kategorien zu ordnen, die sich im wesentlichen aus den verschiedenen Methoden der Umverteilung ergeben. Mindestens sechs solcher Umverteilungs-Kategorien lassen sich unterscheiden.

2.1 Öffentliche Güter

Unter „Öffentlichen Gütern“ oder „Kollektivgütern“ werden solche Güter verstanden, die der Staat bereitstellen *muss*, weil sie für die Allgemeinheit da sind und privat schon deshalb nicht angeboten werden, weil eine exklusive Anbieter-Abnehmer-Beziehung nicht hergestellt werden kann, da jeder – auch ohne dafür zu zahlen – sie in Anspruch nehmen kann. Dabei geht es um Dinge wie z.B. die innere oder äußere Sicherheit: sie kommen allen Bürgern zugute; ein privates Angebot, an dem nicht auch Trittbrettfahrer kostenlos teilhaben könnten, ist nur höchst eingeschränkt möglich (z.B. in Form von privaten Wachdiensten für ganz bestimmte Objekte); deshalb muss ein solches Gut vom Staat bereitgestellt werden – sozusagen von der Allgemeinheit für die Allgemeinheit.

Dass dabei umverteilt wird, liegt auf der Hand: Zum einen profitieren nicht alle Bürger genau gleich viel von den öffentlichen Gütern (ein Reicher hat z.B. größeren Nutzen vom Schutz des Eigentums als ein Habenichtes; umgekehrt ist der Arme mehr auf den Schutz von Leib und Leben angewiesen als der Reiche, der

sich notfalls Leibwächter leisten kann), zum andern besteht auch keinerlei definierbare Relation zwischen diesem Nutzen und dem, was der Einzelne „dafür“ bezahlen muss: die Höhe von Steuern und anderen Abgaben richtet sich nach ganz anderen Kriterien. Es zahlen also zwangsläufig einige für die Sicherheit der anderen mit.

Auch wer jeder Umverteilung grundsätzlich skeptisch gegenübersteht und sie auf ein Minimum beschränkt sehen will, wird zugeben müssen, dass *diese* Art der Umverteilung unvermeidlich ist. Sie liegt in der Natur des Staates und seiner elementaren Aufgaben begründet, und es ist schlicht nicht vorstellbar, dass der Staat sich jeden einzelnen Bürger vornimmt und ihm vorrechnet: „Du nimmst so-und-soviel der von mir produzierten Sicherheit in Anspruch, dafür beträgt der Preis exakt so-und-soviel Euro!“

Hier handelt es sich also um eine Art von Umverteilung, an der sich nicht viel ändern lässt. Deshalb wird sie uns in dieser Broschüre auch nicht weiter beschäftigen.

Allerdings darf die „Resignation“ gegenüber solcher Unvermeidlichkeit nicht dazu führen, dass wir kritiklos alles als öffentliche Güter akzeptieren, was uns u.U. von interessierter Seite dafür verkauft wird. Das heißt: Gerade weil bei „echten“ öffentlichen Gütern die dazugehörige Umverteilung als unvermeidlich akzeptiert werden muss, sollte man im Einzelfall besonders genau hinschauen, ob es sich auch um ein echtes öffentliches Gut handelt. Die Abgrenzung zwischen öffentlichen und anderen Gütern kann also durchaus ein sinnvoller Gegenstand der politischen Debatte sein.

2.2 Umverteilung durch Transferleistungen

Transfers sind eigentlich das, woran man zuerst denkt, wenn von Umverteilung die Rede ist: Der Staat wendet bestimmten Bürgern Geld- oder geldwerte Leistungen zu aus Mitteln, die er anderen Bürgern abnimmt. Ob Sozialhilfe oder Kindergeld, Wohngeld, Kriegsopferversorgung oder BAFöG: solche Transferzahlungen gehören zum klassischen Umverteilungsrepertoire. In aller Regel sind sie sozialpolitisch motiviert.

Wie immer man die Umverteilungsgründe in jedem dieser Fälle beurteilen mag – die *Methode* des direkten personenbezogenen Transfers hat einiges für sich. Sie bietet ein Höchstmaß an Transparenz: Jeder kann in den Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden nachlesen, wieviel Geld an welche Personenkategorien fließt. Außerdem erlaubt sie (wenn man das will) ein hohes Maß an Zielgenauigkeit: die personenbezogene Zuwendung kann sich besser als jede

andere Form der Umverteilung an Bedürfnissen und Bedingungen der jeweils Begünstigten orientieren.

Wenn man also sagen (oder mindestens hoffen) kann, dass die umverteilten Mittel in diesem Fall noch am ehesten bei den „Richtigen“ ankommen, so kommt als dritter wesentlicher Vorteil noch hinzu, dass sie auch von den „Richtigen“ genommen werden. Denn Transfers werden in aller Regel (es sei denn, es wird z.B. eine spezifische zweckgebundene Umlage erhoben) aus dem allgemeinen Steuer-Aufkommen bezahlt; das heißt: wenn man die Zahlung von Transfers an bedürftige Bürger als einen Akt der Solidarität seitens ihrer Mitbürger versteht, dann wird hier auch die richtige Solidargemeinschaft in Anspruch genommen, nämlich die steuerzahlende Allgemeinheit.⁴

2.3 Umverteilung durch Steuerpolitik

Dass Steuern immer umverteilend wirken, haben bereits die Überlegungen zu den öffentlichen Gütern gezeigt. Das würde selbst dann gelten, wenn alle Bürger genau gleich viel Steuern zahlen würden. Dass sie das nicht tun, stellt eine weitere Art von Umverteilung dar, und zwar eine ungleich bedeutsamere als bei den öffentlichen Gütern. Zwar kann auch dort durch die Politik bestimmt werden, welche öffentlichen Güter in welchem Umfang bereitgestellt werden (und damit eben auch, wer davon mehr profitiert als andere), aber soweit es sich um *echte* öffentliche Güter handelt, halten sich die Manipulationsmöglichkeiten doch in überschaubaren Grenzen.

Bei der Besteuerung fehlen solche Grenzen fast völlig. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht Obergrenzen für die Steuerbelastung gezogen, aber unterhalb dieser Grenze ist der Gesetzgeber in der Tarifgestaltung, in der Entscheidung, was er besteuert und was nicht – und wie hoch – weitestgehend frei. Alle drei Variablen haben Umverteilungswirkungen. Am offensichtlichsten sind sie bei der Tarifgestaltung, genauer: bei der Höhe der Steuersätze. Die in der Einkommensteuer übliche Progression bezweckt ja ausdrücklich eine Abstufung der Steuerpflicht „nach Leistungsfähigkeit“, d.h. die Leistungsfähigen sollen einen größeren Beitrag leisten und die weniger Leistungsfähigen dafür entlastet werden.

⁴ Dass die steuerzahlende Allgemeinheit die richtige Solidargemeinschaft ist, gilt jedenfalls für alle sozialpolitisch motivierten Umverteilungen: Hilfeleistung für in Not geratene oder von Not bedrohte Mitbürger ist grundsätzlich die Sache aller. Und Beistandspflichten, die nicht die Allgemeinheit betreffen, gehören nicht ins staatliche Repertoire.

Aber auch das „Was“, die Frage, *worauf* Steuern erhoben werden, ist verteilungsrelevant. Schon Wilhelm Busch wusste:

*„Wer liebt z.B. auf dieser Erde
– ich will mal sagen: die Steuerbehörde?
Sagt sie: ‚besteuern wir das Bier‘,
so macht's den Christen kein Pläsier.
Erwägt sie dagegen die Steuerkraft
der Börse, so trauert die Judenschaft,
und alle beide, Jud wie Christ
sind grämlich, dass diese Sach' so ist.“*

Auch wenn diese Beobachtung einem von Vorurteilen offenbar nicht freien Nörgler in den Mund gelegt ist, so wird doch klar: Der Verteilungszustand „nach Steuern“ sieht anders aus, je nachdem wie man sich in der hier gestellten Alternative entscheidet (und zwar auch dann, wenn nicht nur Christen Bier trinken und nicht nur Juden an der Börse handeln). Das gleiche gilt, wenn z.B. *innerhalb* der Einkommensteuer verschiedene Einkunftsarten unterschiedlich behandelt werden.

Dass schließlich auch die Frage „Was nicht?“ hochgradig verteilungsrelevant ist, zeigt nicht nur das Beispiel „Bier oder Börse“. Vielleicht noch wichtiger ist, was *innerhalb* einer Steuerart, insbesondere der Einkommen- und Körperschaftsteuer, von der Besteuerung ausgenommen ist. Solche Ausnahmeregelungen sind Umverteilungsinstrumente *par excellence*. Ob es darum geht, Einkommens-teile ganz oder teilweise von der Steuer zu befreien, die in bestimmter Weise investiert werden (z.B. im Hausbau), oder ob „Werbungskosten“, „Besondere Belastungen“ – oder was auch immer vom steuerpflichtigen Einkommen abgesetzt werden kann: immer ist der Verteilungszustand „nach Steuern“ ein anderer als vorher.

Auch wenn manche dieser Steuer-Ausnahmen durchaus dem Gerechtigkeitsempfinden vieler Menschen entsprechen, hat dieses Umverteilungs-Instrument doch eine Reihe von gravierenden Nachteilen.

Zum ersten ist es geradezu eine Einladung an die Politiker, bestimmte für sie „strategische“ Wählergruppen zu begünstigen. Wie sonst wäre es z.B. zu erklären, dass bei der Umsatzsteuer u.a. die Zahntechniker und bei der Mineralölsteuer die Landwirte besonders geschont werden? Wir kommen darauf unter dem Stichwort „Umverteilung und Demokratie“ (Kapitel 3) zurück.

Zweitens wird das Steuerrecht durch die Vielzahl von Ausnahmeregelungen derart kompliziert, dass es nur noch von wenigen Experten zu durchschauen ist. Das erleichtert nicht nur die eben genannte Interessengruppen-Begünstigung (denn sie fällt bei der Intransparenz nicht mehr so auf); es verschleiert auch recht wirkungsvoll den nächsten schweren Nachteil:

Zum dritten geht Umverteilung durch Steuerausnahmen in ganz unterschiedliche Richtungen. Die Vorstellung, es werde immer nur von den Besser- zu den Minderbemittelten („von oben nach unten“) umverteilt, kann man nur als naiv bezeichnen. So nützt z.B. die oben genannte steuerliche Begünstigung des Hausbaus den Mittel- und Oberschichten (Bauherren und Baugewerbe) eindeutig mehr als der Unterschicht. Schließlich ist es ein offenes Geheimnis, dass die meisten Steuervergünstigungen desto mehr genutzt werden (können), je höher das Einkommen ist.

Wenn also die Steuerdifferenzierung sowohl von oben nach unten als auch von unten nach oben umverteilt, ist natürlich die entscheidende Frage, welcher Netto-Effekt dabei herauskommt. Und diese Frage ist wegen der durch eben diesen Steuerdschungel erzeugten Intransparenz ebenso schwer zu beantworten wie sie spannend ist.

2.4 Umverteilung durch Subventionen

Im Grunde sind wir in diesem Thema schon mittendrin, denn Steuervergünstigungen sind zugleich eine Hauptform von Subventionen. Die andere sind Finanzhilfen, d.h. direkte Geldleistungen aus Steuermitteln an bestimmte Personen, Unternehmen oder Wirtschaftszweige. Meist werden damit wirtschaftspolitische Ziele verfolgt, vor allem die Stützung von Produktionsbereichen, die im internationalen Wettbewerb nicht (mehr) konkurrenzfähig sind (herausragende Beispiele: Landwirtschaft und Kohlebergbau). Ein nicht geringer Teil fließt auch in die Finanzierung bzw. Verbilligung der Dienstleistungen staatlicher oder halbstaatlicher Anbieter (Krankenhäuser, Theater, Museen, Sport- und Freizeiteinrichtungen etc.). Insgesamt trifft aber auch hier zu, was Hendrik Musberg im Leitartikel der „Berliner Zeitung“ vom 2. September 2003 schrieb:

„Subventionen sind das beliebteste Schmiermittel der Politik, bestens geeignet, um auf Kosten der Allgemeinheit die Stimmen von Partialinteressengruppen zu kaufen.“

Dieses Schmiermittel kommt die Allgemeinheit allerdings richtig teuer. Im Kieler Institut für Weltwirtschaft wurde errechnet, dass sich das Gesamtvolumen der in Deutschland gewährten Subventionen im Jahre 2001 auf 156 Milliarden

Euro belief – das sind 7,5% des Bruttoinlandsprodukts und 35% des Steueraufkommens.⁵ Davon entfallen rund drei Viertel auf Finanzhilfen und ein gutes Viertel auf Steuervergünstigungen.

Stellt man auch hier die Frage, „von wo nach wo“ umverteilt wird, so ergibt sich ein äußerst komplexes Bild. Im Grunde ist es bei jeder Subvention anders – kaum überraschend, denn jede hat ihre eigene Zielgruppe. Sicher kann man – wenn man verallgemeinern bzw. typisieren will – aber davon ausgehen, dass bei den wirtschaftspolitisch motivierten Subventionen eine Umverteilung „von oben nach unten“ nicht im Vordergrund steht. Manche sind ambivalent, so hilft der sehr ansehnliche Betrag, der in die Subventionierung der Wohnungsvermietung geht (über 11 Mrd. € bei Bund und Ländern), einerseits bedürftigen Mietern, zugleich aber auch massiv dem Bau- und Immobilien-Gewerbe. Auch die Subventionierung öffentlicher Dienstleistungen ist keineswegs nur Umverteilung von oben nach unten: Der dreistellige Subventionsbetrag, der in jede Opernkarte fließt, kommt vor allem der bildungsbürgerlichen Mittel- und Oberschicht zugute, wird aber auch aus den Steuern der – Opernhäuser eher selten besuchenden – Arbeiterschaft finanziert.

2.5 Umverteilung durch Sozialversicherung

Sozialversicherungen sind Einrichtungen, die „Versicherung“ heißen, aber keine sind. Bei einer Versicherung erwirbt man einen Schutz gegen ein bestimmtes Risiko – seien es Unfallfolgen, Krankheitskosten oder Altersarmut – durch Zahlung von Prämien, die in einem bestimmten mathematischen Verhältnis zu (a) der Wahrscheinlichkeit des Eintretens des Risikos und (b) den in einem solchen Fall zu erwartenden Kosten stehen. Genau dies ist bei Sozialversicherungen nicht der Fall. Sie sichern zwar die jeweiligen Risiken mehr oder weniger verlässlich ab, aber das Verhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung wird nicht oder nur sehr eingeschränkt durch objektive Kriterien der Versicherungsmathematik bestimmt, sondern durch politische Entscheidungen.

Dieses systematische Abweichen vom „reinen“ Versicherungsprinzip hat vor allem zwei Ursachen. Sie heißen „sozialer Ausgleich“ und „versicherungsfremde Leistungen“. (Den dritten Grund kennen wir mittlerweile schon: Man kann damit auf das Trefflichste Klientelgruppen bedienen.)

Sozialer Ausgleich ist gewiss ein ehrenwertes Anliegen; man muss allerdings

⁵ Alfred Boss und Astrid Rosenschon, Subventionen in Deutschland: Quantifizierung und finanzpolitische Bewertung. Institut für Weltwirtschaft Kiel, Kieler Diskussionsbeiträge 392/393 (August 2002).

die Frage stellen⁶, ob eine ursprünglich zu Recht als Versicherung konzipierte Einrichtung dafür der richtige Ort ist. Die umverteilenden Eingriffe finden naturgemäß an zwei Stellen statt: bei den Beiträgen und bei den Leistungen.

Die eklatanteste Abweichung vom Versicherungsprinzip auf der Beitragsseite findet in Deutschland bei der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) statt: Die Beiträge richten sich überhaupt nicht nach dem versicherungsmathematischen Wert des Risikos, sondern ausschließlich nach dem Einkommen der Versicherten. Da (bei gleichem Alter und Geschlecht sowie „normalem“ Gesundheitszustand bei Versicherungsabschluss) die äquivalente⁷ Prämie für alle ungefähr gleich sein müsste, liegt darin ein erheblicher Umverteilungseffekt.

Diese Umverteilung geht im Normalfall von den Besser- zu den Minderverdienern, und das ist auch der eigentliche Zweck dieser Regelung. Da die GKV aber auch auf der Leistungsseite massive Abweichungen vom Äquivalenzprinzip aufweist, kann auch das Gegenteil eintreten. Während nämlich auf der Beitragsseite zugunsten der Einkommensschwachen umverteilt wird, erfolgt die Umverteilung auf der Leistungsseite zugunsten der Familien: ein Arbeitnehmer kann seine nicht abhängig beschäftigten Familienmitglieder beitragsfrei mitversichern. Da zudem in Gestalt der Beitragsbemessungsgrenze eine Deckelung des Beitrags-Anstiegs eingebaut ist, kann es passieren, dass ein gut verdienender Chef die Krankheitskosten seiner vielköpfigen Familie von den Beiträgen seines ledigen, in der Nähe der Bemessungsgrenze verdienenden Angestellten (und vieler weiterer solcher Angestellter) mitfinanzieren lässt: Umverteilung von unten nach oben.

Die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) kennt immerhin einen gewissen Zusammenhang zwischen Höhe und Dauer der Beitragszahlung einerseits und der Rentenhöhe andererseits (obwohl auch in diese Relation regelmäßig von der Politik eingegriffen wird). Aber auch hier wird auf der Leistungsseite massiv umverteilt: Hinterbliebene Witwen, Witwer und Waisen erhalten ohne Beitragszahlung Renten, die von den anderen Versicherten mitfinanziert werden. Da außerdem bestimmte Tatbestände wie z.B. Ausbildungszeiten auch ohne Beitragszahlung rentenerhöhend wirken, kommt auch hier eine Umverteilung von unten nach oben vor, denn wer lange ausgebildet wurde, z.B. als Hochschulstudent, gehört danach in der Regel zu den Besserverdienenden.⁸

⁶ In den Abschnitten 6.1 und 6.2 wird versucht, sie zu beantworten.

⁷ So wird eine nach Risikowahrscheinlichkeit und Risikohöhe mathematisch ermittelte Prämie bezeichnet.

⁸ Inzwischen wurde die Anrechenbarkeit von Ausbildungszeiten auf drei Jahre begrenzt. Aber auch das ist noch eine Privilegierung gegenüber denen, die nach dem Hauptschulabschluss ins Berufsleben eintreten und Beiträge zahlen.

Den anderen großen Komplex der Abweichungen vom Versicherungsprinzip stellen die „versicherungsfremden Leistungen“ dar. Das sind, wie der Name schon sagt, Leistungen, die die Sozialversicherungsträger für bestimmte Gruppen von Versicherten erbringen, obwohl sie eigentlich nicht Gegenstand des Versicherungsvertrags sind. Der größte Brocken dürften dabei die Leistungen zur Entlastung des Arbeitsmarktes sein: Frühverrentungen, Umschulungen u.dgl., die von den anderen Versicherten mitbezahlt werden müssen. Doch Vorsicht: Der Bund schießt aus Steuermitteln jedes Jahr einen gewaltigen Betrag (allein in der Rentenversicherung zwischen 70 und 80 Milliarden Euro) zu, und dies wird u.a. mit der Notwendigkeit begründet, die Versicherungsträger von den Kosten der versicherungsfremden Leistungen zu entlasten. Aber abgesehen davon, dass dieser Zuschuss sich in seiner Höhe nicht so sehr an den versicherungsfremden Leistungen, sondern viel eher am jeweiligen Loch in der Rentenkasse orientiert: auch wenn statt der Versicherten die Steuerzahler dafür aufkommen müssen, ist es immer noch Umverteilung.

2.6 Umverteilung durch Regulierung

Wer bisher noch einen gewissen Überblick über die Vielzahl der Umverteilungsvorgänge und ihre Auswirkungen behalten hat, wird ihn nun endgültig verlieren ... und sich damit in bester Gesellschaft befinden. Denn bei den Regulierungen blickt keiner mehr durch.

Regulierungen sind staatliche Vorschriften, die in die Vertrags- und Gewerbe-freiheit bzw. die Eigentumsrechte der Wirtschaftssubjekte eingreifen und diese z.T. massiv beschränken. Reguliert werden durch solche Eingriffe vor allem Marktzugang, Mengen und Preise.⁹ Dass diese drei Bereiche ausnahmslos hochgradig verteilungs-sensitiv sind, liegt auf der Hand. Nicht so offensichtlich ist manchmal, dass eine solche Einschränkung vorliegt. Wer (außer den Fach-Ökonomen) denkt schon beim Ladenschluss-Gesetz daran, dass dies eine Beschränkung des Marktzugangs ist? Und doch ist es nicht nur dies, sondern auch eine Umverteilung von denen, die die Nische ungewöhnlicher Einkaufszeiten als Grundlage ihrer wirtschaftlichen Existenz besetzen könnten, zu denen, die eine solche Konkurrenz nicht dulden wollen.

Damit wird auch ein wichtiger Wesenszug nahezu aller Regulierungen deutlich: sie dienen dazu, bestimmte Interessen gegen Wettbewerb abzuschirmen.

⁹ Vgl. Juergen B. Donges und Klaus-Werner Schatz, Staatliche Interventionen in der Bundesrepublik Deutschland: Umfang, Struktur, Wirkungen. Institut für Weltwirtschaft Kiel, Kieler Diskussionsbeiträge 119/120 (Mai 1986), S. 23ff.

Wenn solche Maßnahmen zum Schutz gegen internationale Konkurrenz ergriffen werden (in Form von Zöllen, Kontingentierungen oder anderen Importhindernissen), spricht man von Protektionismus. Und in der Tat richten sich auch eine große Zahl von Regulierungen gegen den freien internationalen Handel (auch hier ist das eklatanteste Beispiel die Protektion der europäischen Landwirtschaft). Dadurch wird gleich aus zwei Quellen an die einheimischen Produzenten umverteilt: von den ausländischen Anbietern, die das Geschäft nicht machen können, und von den inländischen Konsumenten, die aufgrund der fehlenden Konkurrenz höhere Preise bezahlen müssen.

Auch wenn im inländischen Kontext die Bezeichnung „Protektionismus“ eher unüblich ist, liegt doch bei den zahllosen Regulierungen in der Regel genau dies vor: Schutz vor Konkurrenz, zu Lasten Dritter. Schauen wir uns einige beliebig herausgegriffene Beispiele an:

- Das Tarifrecht unterbindet Wettbewerb am Arbeitsmarkt und verteilt dadurch um von arbeitswilligen Arbeitslosen, die ihre Arbeitskraft zu marktgerechtem Lohn anbieten (aber dafür nicht beschäftigt werden dürfen), und von den Verbrauchern zu den „Arbeitsplatzbesitzern“.
- Die gloriose EU-Regulierung, die den Weingärtnern vorschreibt, welche Rebsorte wo angebaut werden darf, verteilt durch Wettbewerbsverhinderung um von den Verbrauchern zu den Produzenten, die für bestimmte Weine in bestimmten Regionen ein Quasi-Monopol erhalten.
- Die Mietpreisregulierung verteilt um vom Vermieter oder vom Steuerzahler, der den Sozialen Wohnungsbau subventioniert, zu den Mietern – zu einkommensschwachen im Sozialen Wohnungsbau, zu tendenziell allen in der frei finanzierten, aber mietpreiskontrollierten Wohnungswirtschaft.
- Die Kündigungsschutz-Regeln verteilen um von den Arbeitssuchenden (die schwerer Arbeit finden, weil aufgrund des Kündigungsschutzes zurückhaltender eingestellt wird) zu den Arbeitsplatzbesitzern.
- Und noch einmal ein internationales, aber zu wesentlichen Teilen auch EU-internes Beispiel: Die „Entsenderichtlinie“, die vorschreibt, dass ausländische (inklusive EU-) Arbeiter nicht zu geringeren Löhnen arbeiten dürfen als deutsche, verteilt um von den Verbrauchern zu den inländischen Arbeitsplatzbesitzern.

Die Reihe der Beispiele könnte endlos fortgesetzt werden. Sicher werden fast jedem einige der regulierungsbedingten Umverteilungen plausibel erscheinen – in der Summe stellen sie aber eine vollkommen unübersichtliche gigantische Kreuz- und Querverteilung dar, die durch ihre vielfältigen Wettbewerbsbeschrän-

kungen insgesamt wohlstandsmindernd (und arbeitsplatzvernichtend!) wirkt. Juergen B. Donges und Klaus-Werner Schatz kommen in ihrer bereits zitierten Studie¹⁰ zu dem Ergebnis, dass aufgrund der Ausnahmeregelungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) sowie anderer Regulierungen in folgenden Sektoren wenig oder kein Wettbewerb stattfindet:

- Land- und Forstwirtschaft
- Steinkohlebergbau
- Eisenschaffende Industrie
- Kredit- und Versicherungswesen
- Verkehr
- Nachrichtenübermittlung
- Elektrizitäts-, Gas-, Fernwärme- und Wasserversorgung
- Wohnungsvermietung
- Dienstleistungen in Wissenschaft, Bildung, Kunst, Publizistik, Gesundheits- und Veterinärwesen.

Teile dieser Liste sind seit Erstellung der Studie (1986) dereguliert worden, doch das dürfte an dem damaligen Fazit, dass weniger als die Hälfte der deutschen Wirtschaft noch nach Wettbewerbsregeln funktioniert, nur marginale Korrekturen erfordern. Umgekehrt heißt das: In mehr als der Hälfte der deutschen Wirtschaft wird umverteilt – nur wieviel und von wo nach nach wo, das weiß niemand genau.

2.7 Fazit

Umverteilung ist in Deutschland allgegenwärtig. Sie geschieht in nahezu allen Bereichen einer sehr umfangreichen Staatstätigkeit und bewegt Geldmengen, deren Höhe nicht genau zu ermitteln ist, aber auf jeden Fall Hunderte von Milliarden Euro beträgt. Dabei sind die einzelnen Umverteilungsvorgänge so zahlreich und die Umverteilungsrichtungen so vielfältig, dass es äußerst schwierig ist, festzustellen, wer davon per Saldo wieviel profitiert. Insbesondere bei Subventionen und Regulierungen (und zu einem nicht unbeträchtlichen Teil auch bei den Steuern) geht die Umverteilung vielfach nicht „von Reich zu Arm“, sondern im Gegenteil „von unten nach oben“. Die allermeisten Bürger finden

¹⁰ s.o. Anm. 9

sich sowohl auf der „Geber“- als auch auf der „Empfängerseite“ des gigantischen Umverteilungs-Karussells wieder. Das Bild der Umverteilung „von der rechten in die linke Tasche“ beschreibt den Sachverhalt durchaus zutreffend.

Immerhin gibt es zwei Gruppen, von denen sich mit Sicherheit sagen lässt, dass sie von dem System der Umverteilung profitieren. Die eine besteht aus denjenigen, die *nur* auf der Empfängerseite vorkommen, die also keine Abgaben leisten und von Transferzahlungen (Sozialhilfe etc.) leben.

Die andere Gruppe sind die Umverteilungsfunktionäre. Die Umverteilung so gigantischer Geldmengen setzt einen kaum weniger gigantischen Apparat voraus, der die einzelnen Umverteilungsvorgänge reguliert, administriert und kontrolliert. Die dazu erforderlichen Heerscharen von Personal, deren Büros, Hilfstuppen, Technik etc. schlagen als „Transaktionskosten“ der Umverteilung zu Buche und sorgen dafür, dass bei der „Umverteilung von der rechten in die linke Tasche“ in der Summe wesentlich weniger in den linken Taschen ankommt als aus den rechten Taschen herausgezogen wurde. Die Zahl derjenigen, die von dieser Differenz leben, darf ebenso wenig unterschätzt werden wie das damit verbundene Macht- und Einflusspotential, das dem Interesse an der Erhaltung dieses Systems zu Gebote steht.

Geht man der Frage nach, wem das Umverteilungssystem außer diesen beiden Gruppen noch nützt, so ist die Antwort ernüchternd. Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) hat in zwei Studien¹¹ zu berechnen versucht, wie hoch der Prozentsatz der Haushalte ist, die mehr aus dem System herausbekommen als sie einzahlen¹². Die Ergebnisse gehen trotz des geringen zeitlichen Abstandes von nur drei Jahren relativ stark auseinander: einmal drei Prozent, einmal zehn¹³ – was neben tatsächlichen Veränderungen auf Ungewissheiten hindeutet und die Schwierigkeit unterstreicht, aus dem Umverteilungsdschungel verlässliche Zahlen herauszufiltern. Dennoch sagt auch diese Bandbreite nichts anderes aus als dass mindestens 90 Prozent (und wo-

11 (1) Hans Dietrich von Loeffelholz und Bernd Fritzsche, Das Zusammenwirken von Steuern und Sozialtransfers in den jungen Bundesländern – eine empirische Analyse anhand von Fallbeispielen und Problemdarstellung. Gutachten im Auftrag des Bundesministers der Finanzen, Essen, Mai 1994 (RWI 1994);

(2) Hans Dietrich von Loeffelholz, Bernd Fritzsche und Günter Köpp, Aktuelle Bestandsaufnahme des deutschen Transfersystems – Eine empirische Analyse unter Effektivitäts- und Anreizgesichtspunkten. Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, Essen, Februar 1997 (RWI 1997).

12 Das heißt, dass diejenigen, die nur Leistungen erhalten und nichts einzahlen (also unsere erste „Begünstigten-Gruppe“), in dieser Berechnung unberücksichtigt bleiben.

13 RWI 1994, S. 103f., RWI 1997, S. 45f.

möglich bis zu 97 Prozent!) der „Begünstigten“ die ihnen zufließenden Wohltaten selbst finanzieren. Bei ihnen geht es wirklich von der einen in die andere Tasche – mit den entsprechenden Abzügen.

Die RWI-Gutachten beziehen sich auf *Haushalte* und *Transfer*-Leistungen, sagen also nichts über die Netto-Effekte der Umverteilungen zugunsten (oder zu Lasten) von Unternehmen oder ganzen Wirtschaftszweigen durch Subventionen und Regulierungen aus. Bei den Subventionen kennen wir immerhin den oben (S. 10f.) zitierten Brutto-Betrag von 156 000 000 000 €; bei den Auswirkungen der Regulierungen tapen wir weitgehend im Dunkeln. Auch wenn man annimmt, dass in diesen beiden Bereichen die Netto-Effekte größer sind als bei den Transfers, drängt sich die Frage auf: Warum ein so gewaltiger Aufwand mit so enormen Transaktionskosten für – unter dem Strich – so geringe bzw. so ungewisse Ergebnisse? Die Beantwortung dieser Frage erfordert einen Blick auf die Art und Weise, wie Politik bei uns funktioniert.

3. Umverteilung und Demokratie

Die Erfahrungsweisheit, dass (fast) alle guten Dinge im Leben ihren Preis haben, löst, in dieser Allgemeinheit formuliert, kaum Widerspruch aus. Trifft man dieselbe Aussage über die gute Sache Demokratie, so klingt das schon ein bisschen politisch inkorrekt. Und doch wäre es ein Wunder, wenn es anders wäre. Auch die Demokratie hat ihren Preis.

Politiker, die einerseits von Wählerzustimmung abhängig sind und andererseits über die Einnahmen- und Ausgabenseite von Staatshaushalten (mit-) entscheiden, müssten Dummköpfe sein, um nicht zu merken, dass sich das eine mit dem anderen nutzbringend verbinden lässt – und sie müssten Heilige sein, um dieser Versuchung zu widerstehen. Sie sind aber in ihrer großen Mehrheit keines von beiden, sondern ganz normale Menschen. Deshalb bedienen sie ihre jeweilige Wählerklientel gern und gut mit dem, was wir hier bisher ausführlich beschrieben haben: Umverteilung in allen ihren Formen. Sie reagieren damit auf Anreize, die der Demokratie wesentlich inhärent sind – als ihr Preis, oder wenn man so will: als ihr Pferdefuß.

Dieser nicht sehr ermutigende Sachverhalt hört sich in der Rhetorik der Betroffenen freilich wesentlich freundlicher an. Da ist weder von Umverteilung die Rede noch von „Gefälligkeitsdemokratie“, und schon gar nicht von Stimmenkauf. Vielmehr geht es um nichts Geringeres als Gerechtigkeit – oder noch unangreifbarer: um soziale Gerechtigkeit.

Um zuzugeben, dass all das nicht die alleinige Schuld der Politiker ist, genügt allerdings schon die gewöhnliche Gerechtigkeit. Auch die Verhältnisse – die Anreiz-Situation – eignen sich nicht zum alleinigen Sündenbock, denn sie wären nicht so, wäre da nicht der massive Druck der Interessenten, die von der Politik „Gerechtigkeit“ oder gar soziale Gerechtigkeit verlangen und damit (manchmal ohne sich dessen bewusst zu sein) nichts anderes als eine Vorzugsbehandlung ihrer eigenen Gruppe meinen.

Das kann man in einer Demokratie niemandem verbieten: Interessen und ihre Vertretung sind etwas vollkommen Legitimes. Und wenn wir ehrlich sind, wird jeder von uns zugeben müssen, dass er oder sie selbst schon Wünsche oder Erwartungen an die Politik gehegt hat, die einer ganz bestimmten Interessenslage entspringen – vielleicht nur deshalb, weil alle anderen es auch tun.

Hier liegt das eigentliche Problem: Alle tun es und keiner findet was dabei. Ob es um die Höhe der Rente geht oder um die Kosten des eigenen Studiums, ob ein Unternehmen und die darin gefährdeten Arbeitsplätze gerettet werden sollen oder ob eine ganze Branche gegen die Auswirkungen des technischen Fortschritts oder gegen die besser positionierte ausländische Konkurrenz geschützt werden soll, ob ... ob ... ob: in den zahllosen Fällen dieser Art finden zumindest die Betroffenen es vollkommen in Ordnung, dass die Politik das „richten“ soll. *Politik als Fortsetzung des Verteilungskampfs mit anderen Mitteln.*

Wer damit „angefangen“ hat, die Politiker mit dem Geben oder die Interessenten mit dem Fordern, ist so unergründlich – und so unerheblich – wie die Frage nach der Henne und dem Ei. Entscheidend ist, dass ein sich selbst in Schwung haltender Regelkreis entstanden ist, in dem sich fast Alle eingerichtet haben und aus dem auszubrechen mit schweren Sanktionen bedroht ist. Man stelle sich nur den Politiker vor, der sich plötzlich weigert, die Erwartungen seiner Wähler auf materielle Wohltaten zu befriedigen. Der war dann eben Politiker, und das Spiel geht ohne ihn so weiter wie bisher. *Über die Verteilung des Sozialprodukts entscheidet nicht der Markt, sondern der Deutsche Bundestag.*

Genau das halten viele Menschen für Demokratie. Schließlich ist Demokratie doch Mehrheitsentscheidung, oder? Warum sollte die Verteilung des Wohlstands einer Nation nicht durch demokratischen Mehrheitsbeschluss entschieden werden?

Darauf gibt es mindestens drei Antworten: die liberale, die ökonomische und die realistische¹⁴.

14 Und natürlich die sozialistische, die diese Idee vollkommen richtig findet.

Die liberale Antwort lautet schlicht: Die Mehrheit darf nicht alles. So wenig wie die Mehrheit der Kompanie beschließen darf, dass der Schütze Meier sich auf den Kasernenhof stellen und aus Leibeskräften brüllen muss: „Ich bin das größte Rindvieh der Division!“, so wenig dürfen die ärmeren 51 Prozent der Bevölkerung beschließen, die reicheren 49 Prozent zu enteignen – worauf, konsequent zu Ende gedacht, das Konzept der „demokratischen“ Umverteilung hinausläuft. Eine liberale Demokratie entscheidet diejenigen Fragen per Mehrheitsbeschluss, die kollektiv für alle verbindlich entschieden werden *müssen*; alle anderen überlässt sie der dezentralen, zivilgesellschaftlichen, privaten Entscheidung, und das heißt in vielen Fällen: dem dezentralen Entscheidungsmechanismus Markt. Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland schlägt sich in der Frage des Schützen Meier (mit seinem Schutz der Menschenwürde und dem Grundrechtskatalog) und in der Frage der Enteignung (mit seiner Eigentumsgarantie) ziemlich deutlich auf die Seite der Liberalen.

Die ökonomische Antwort führt die Erfahrungstatsache ins Feld, dass eine Verteilung nach politischen statt nach wirtschaftlichen Kriterien dazu führt, dass Ressourcen in die politisch opportunen statt in die produktiven Verwendungen fließen und damit der Wohlstand nicht nur verteilt, sondern nach und nach vernichtet wird. Eine exzessive Umverteilungspolitik wird daher irgendwann zwangsläufig an natürliche (und schmerzhaft) Grenzen stoßen. Diese Grenzen werden dadurch noch enger, dass die mit einem extensiven Umverteilungsregime verbundene Regulierungsdichte strangulierend auf die meisten wirtschaftlichen Aktivitäten wirkt. Wer die derzeitige Situation der Bundesrepublik Deutschland nüchtern betrachtet, wird diesem Argument einige Plausibilität zubilligen müssen.

Die realistische Antwort könnte auch die pragmatische heißen, denn sie orientiert sich an dem, „was hinten rauskommt“ (Helmut Kohl). Das ist einerseits der Saldo aus der vielfältigen Kreuz- und Querverteilung (also die Netto-Umverteilung), andererseits die Höhe der Transaktionskosten. Da die Netto-Umverteilung dort, wo sie beziffert werden kann, relativ gering und in den anderen Sektoren unbekannt ist und überdies die Transaktionskosten gigantisch sind, kann das Urteil nur negativ ausfallen. Wenn wenigstens konsequent von den Reichen zu den Bedürftigen umverteilt würde! Aber die realistische Analyse führt zu dem Ergebnis, dass die *Umverteilungsströme sich nicht danach richten, wer am bedürftigsten ist, sondern danach, wer die wirksamste Lobby aufbieten kann.*

Es stellt sich also die Frage nach den Alternativen. Gibt es überhaupt ein Entkommen aus dem geschlossenen Zusammenhang, den wir oben recht zurück-

haltend als „Regelkreis“ bezeichnet haben, der aber zugleich auch ein veritable Teufelskreis ist?

Schwierig ist es auf jeden Fall. Aber vielleicht ist es nicht zu allen Zeiten gleich schwierig. Die Illusion, nur Nutznießer und nicht zugleich auch Lastesel des Systems zu sein, lässt sich dann für immer weniger Betroffene aufrecht erhalten, wenn dieses System wie in der „ökonomischen Antwort“ erläutert an seine Grenzen stößt und der Preis, ja sogar die Unhaltbarkeit des Ganzen immer offensichtlicher wird.

Krisen, insbesondere Finanzierungskrisen, sind also prinzipiell reformförderlich. Nur sollte man sich zwei Illusionen nicht hingeben: einmal derjenigen, dass sich das Umverteilungskarussell insgesamt anhalten oder überwinden lasse. Man muss schon sehr froh sein, wenn es gelingt, die Umverteilungsvorgänge und -volumina fühlbar zu reduzieren.

Und zweitens darf man nicht ohne weiteres davon ausgehen, dass ein quantitativ verkleinerter Umverteilungskomplex auch ein qualitativ besserer sein wird. Wenn auf der dauernden Flucht vor dem Systembankrott nur kopflos geflickschustert wird, kommt am Ende wohl etwas Kleineres heraus, aber höchstens durch Zufall etwas Besseres. Der Dschungel mit dem allgemeinen Catch-as-catch-can der Interessengruppen droht ebenso zu bleiben wie die Orientierung der Umverteilungsströme an der Lobbystärke – nur dass diejenigen, die über gar keine Lobby verfügen, noch mehr das Nachsehen haben als jetzt schon.

Eine erfolgreiche Reformpolitik braucht daher außer der Krise auch ein Konzept, d.h. klare Zielvorstellungen, wie ein reduziertes Umverteilungsregime sinnvollerweise aussehen sollte. Ohne klare Kriterien und Maßstäbe gibt es auch noch weniger Gewähr dafür als ohnehin schon, dass der alte Moloch nicht bei der nächsten Gelegenheit wieder aufersteht. Ein gewisses Maß an theoretischer – inklusive wertorientierter – Anstrengung lässt sich also nicht vermeiden.

4. Umverteilung wozu: Das Problem Verteilungsgerechtigkeit

Ganz am Anfang unserer Überlegungen hatten wir Umverteilung als politisch herbeigeführte Abweichung von der marktgenerierten Verteilung definiert. Wenn es nun darum gehen soll, den Wildwuchs der real existierenden Umverteilung auf ein vernünftiges Maß zu reduzieren und auf rational begründete Zwecke zu verpflichten, dann läuft das auf die Frage hinaus, wo, warum und in welchem Umfang die marktgenerierte Verteilung korrekturbedürftig ist.

Bekanntlich scheiden sich an der Beurteilung des Marktes die Geister. Dass er in der Erzeugung von Wohlstand konkurrenzlos ist, wird seit dem Kollaps des Sozialismus in Osteuropa kaum noch ernsthaft bestritten. Dass er aber in der Verteilung des Wohlstands auch gerecht sei, das glaubt außer den Liberalen¹⁵ fast niemand.

Und warum glauben es die Liberalen? Ist denn der freie Markt mit seinem ungebremsen Wettbewerb nicht genau das Spielfeld, das die Starken und Mächtigen brauchen, um die Schwachen an die Wand zu spielen? (Und damit die Notwendigkeit von Umverteilung überhaupt erst zu erzeugen?)

Auch hier gibt es mehrere Antworten. Die wichtigste lautet, dass gerade in einem „ungebremsen“ Wettbewerb (das ist nicht dasselbe wie ein unregelter – siehe nächste Antwort) die Schwachen durchaus Chancen haben. Sonst würden nicht die Starken unentwegt zu protektionistischen Maßnahmen Zuflucht nehmen, um sich die Konkurrenz der „Schwachen“, die billiger oder sonst günstiger anbieten, vom Leibe zu halten. Erinnern wir uns: Protektionismus ist der Einsatz politischer Regulierungsmacht zur Beschränkung des Wettbewerbs zwecks Abschirmung der eigenen Interessen. Diese Macht steht den Kleinen und Schwachen nicht zu Gebote, wohl aber die Möglichkeit, ihre Produkte oder Dienstleistungen zu wettbewerbsfähigen Bedingungen anzubieten, *wenn* der Wettbewerb nicht politisch unterbunden wird. (Das ist übrigens der Grund, warum Regulierungen sich so oft als Umverteilung zu Lasten der Schwächsten auswirken.) Mit anderen Worten: *Das Spielfeld der Starken, auf dem sie die Schwachen an die Wand spielen, ist die Politik – nicht der Markt!*

Die nächste Antwort lautet, dass ein freier Markt keineswegs ein regelloses Durcheinander ist. Wettbewerb braucht Ordnung, d.h. Regeln, die unfaire Vorteile durch Betrug, Gewalt, Monopolstellung oder wettbewerbswidrige Absprachen (Kartelle) verhindern¹⁶, und er braucht zur Garantie und Durchsetzung dieser Ordnung den Staat – nicht irgendeinen Staat, sondern einen Rechtsstaat. Auch das dient viel mehr den Interessen und dem Schutz der Schwachen als dem der Starken. Man darf dabei allerdings nicht „Ordnungsrahmen“ mit „Markteingriff“ verwechseln. Der Ordnungsrahmen setzt *Regeln* für den Wettbewerb, er soll nicht ein bestimmtes Wettbewerbsergebnis vorprogrammieren. Das Ergebnis eines Wettbewerbs – einschließlich desjenigen um die Verteilung des Sozialprodukts – kann nur dann gerecht sein, wenn der Wettbewerb unter

15 Diese Bezeichnung ist nicht parteipolitisch zu verstehen. Es gibt Liberale in den meisten Parteien (nicht gerade in der PDS, aber sonst ...). Dass sie in der Regel nur in den sich selbst als liberal verstehenden Parteien die Mehrheit stellen, stimmt aber auch.

16 Siehe oben Anmerkung 2.

Einhaltung fairer, d.h. alle Teilnehmer gleichbehandelnder Regeln abläuft. Das ist das Konzept der *Regelgerechtigkeit*. Das entgegengesetzte Konzept der *„Ergebnisgerechtigkeit“*, die durch zielgerichtete (also nicht nur regeldurchsetzende) Eingriffe in den Wettbewerbsverlauf zustandekommen soll, ist dagegen die „ideologische“ Grundlage so gut wie jeder Art von Umverteilung.

Aber auf welche Werte stützt sich die Entscheidung gegen die Ergebnisgerechtigkeit und für die Regelgerechtigkeit? Unfreundlich aber zutreffend ausgedrückt, beruht die Idee der Ergebnisgerechtigkeit auf Anmaßung und Willkür. Es ist nur dann nicht willkürlich, eine ganz bestimmtes Verteilungsergebnis für gerecht zu erklären, wenn dieses Urteil auf einem klaren Prinzip dessen beruht, was Gerechtigkeit ausmacht. Da prozedurale Kriterien (eben Regeln) ausgeschlossen sein sollen, kommt als dieses Prinzip nur die Gleichheit (nicht der Chancen, nicht der Behandlung, sondern des Ergebnisses!) in Frage: allen soll der gleiche Anteil zustehen. Der Utopie der vollkommen gleichen Verteilung hängen aber heute nicht einmal mehr die radikalsten Sozialisten an. Wenn aber die (vollkommene) Gleichheit als Kriterium entfällt, wird jede Deklaration eines bestimmten Verteilungszustandes als gerecht zur Anmaßung – und bleibt willkürlich selbst dann, wenn man an einem *relativen* Gleichheitskriterium festhält. Denn dann stellt sich unerbittlich die Frage: *Wieviel* Gleichheit denn nun? Ein bisschen mehr, ein bisschen weniger? *Wo* genau liegt die gerechte Verteilung? Eindeutigkeit und Verbindlichkeit, die zu jedem ernstzunehmenden Gerechtigkeitskonzept gehören, sind perdu.

Da haben es die Liberalen zugegebenermaßen einfacher. Ihr Leitwert – die Freiheit – taugt ohne Abstriche und Relativierungen als Gerechtigkeits-Kriterium. Und Freiheit – genauer: freier Austausch – ist auch das zentrale Prinzip des Marktes! Die „marktgenerierte Verteilung“ entsteht ganz einfach durch die Summe der Tauschakte, die Menschen in Verfolgung ihrer Interessen freiwillig miteinander vereinbaren. Damit ist das, was der Markt „zuteilt“, grundsätzlich der Gegenwert für die geleistete Befriedigung der Bedürfnisse Anderer: nur wenn ich etwas anbiete bzw. leiste, was anderen nützt, kann ich dafür einen Preis erzielen; und dieser Preis entspricht dem Wert, den meine Leistung für andere hat, denn er ist das, was sie mir freiwillig dafür geben. Und – schlussfolgern die Liberalen – *eine Verteilung, die den Anteil jedes Einzelnen danach bemisst, was er zum Nutzen Anderer leistet, ist gerecht.* (Und zwar auch dann, wenn diese Leistungen aus Eigeninteresse erbracht werden. Dann ist es oben-drein auch noch realistisch.)

Wer hier einwendet, das sei doch eine reichlich idealisierte Darstellung des Marktes, hat natürlich recht. Die Wirklichkeit entspricht dem Ideal nur teilwei-

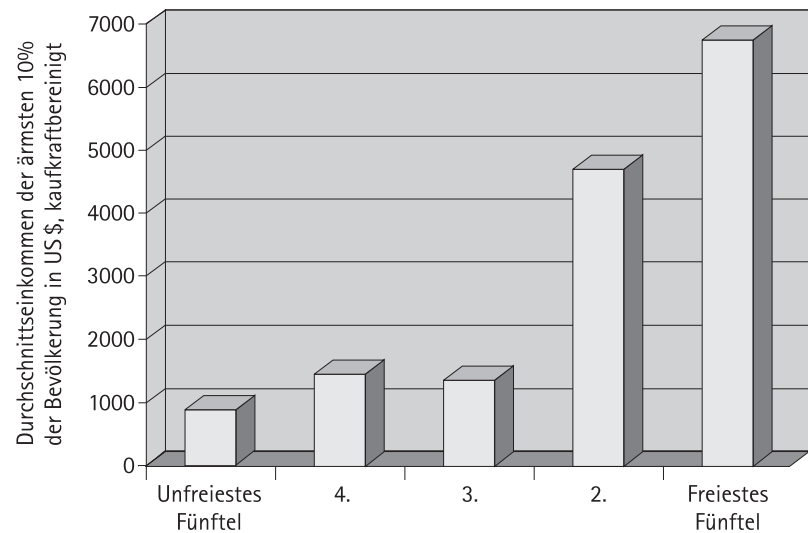
se – eben in dem Maße, in dem ein dem Idealtypus entsprechender Markt existiert. Aber genau so ist es mit der Gerechtigkeit: auch sie ist ein Ideal, das nie voll erreicht wird und dem man nur immer näher zu kommen hoffen und streben kann. Im Unterschied zur Gleichheit geraten die Anhänger des freien Marktes aber nicht in desto größere Schwierigkeiten, je näher man dem Ideal kommt: die Frage des „ein bisschen mehr oder ein bisschen weniger“ stellt sich für sie nicht, es darf immer nur noch mehr sein. Denn die Annäherung an einen idealen Markt ist gleichbedeutend mit einer Annäherung an eine gerechte Verteilung – jedenfalls dann, wenn man darunter eine Verteilung versteht, die sich aus freier Leistung und Gegenleistung und aus der Honorierung des Nutzens ergibt, den man anderen bringt. Ganz im Ernst: Wo ist ein ernstzunehmender Rivale für dieses Konzept der Verteilungsgerechtigkeit?

Eine hübsche Ausrede – sagen die Gegner – haben die Liberalen sich da für's Nichtstun ausgedacht: man schiebt die Schuld an den bestehenden Verteilungs-Ungerechtigkeiten der leider unvollkommenen Realisierung eines Phantoms (eben des idealen Marktes) in die Schuhe und legt die Hände in den Schoß – Pech, leider nichts zu machen!

Doch, es ist sehr wohl etwas zu machen. Man kann an der Vervollkommnung der real existierenden Märkte arbeiten, das heißt konkret: an ihrer Befreiung¹⁷. Und wie sich das auf die Wohlstandsverteilung auswirkt, kann man empirisch überprüfen. Das tut z.B. der Report *Economic Freedom of the World*, eine von über 50 Forschungsinstituten aus aller Welt jährlich publizierte Untersuchung, wie es um die Marktfreiheit in 123 Ländern unserer Erde bestellt ist¹⁸. Dabei werden diese Länder in fünf gleich große Gruppen sortiert nach dem Kriterium, wie groß die Marktfreiheit in ihnen jeweils ist – man kann auch sagen: wie weit entfernt oder wie nahe sie von/an einem vollkommen freien Markt sind. Betrachtet man dann etwa das Einkommen des ärmsten Zehntels der Bevölkerung in den jeweiligen Ländergruppen, ergibt sich folgendes Bild:

17 Dazu gehört – was nicht vergessen werden darf – auch die Verbesserung und Sicherung des rechtsstaatlichen Ordnungsrahmens.

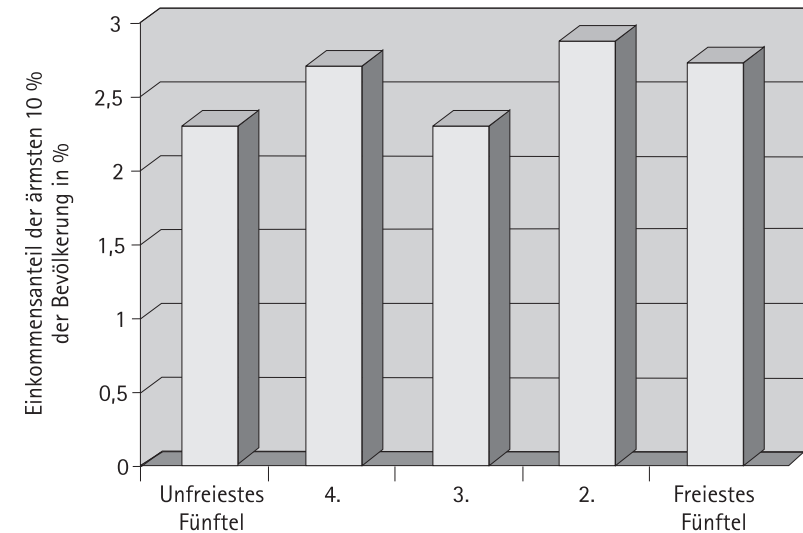
18 Eine deutsche Kurzfassung (solange Vorrat reicht auch die englischsprachige Vollversion) kann vom Liberalen Institut der Friedrich-Naumann-Stiftung bezogen werden: *Wirtschaftliche Freiheit in der Welt*, Kurzfassung der Studie „*Economic Freedom of the World – 2003 Annual Report*“ von James D. Gwartney und Robert A. Lawson, besorgt von Detmar Doering und Sascha Tamm unter Mitarbeit von Janett Engel, Potsdam 2003.



Dieses Bild ist eindeutig: Je freier die Märkte, desto höher das Einkommen der Ärmsten. Im freiesten Fünftel der Länder ist es fast achtmal so hoch wie im unfreiesten Fünftel (\$ 6.681 zu \$ 873 kaufkraftbereinigt). „Unfreiestes Fünftel“ heißt dabei: Diejenigen Länder, in denen am stärksten in den Markt eingegriffen – und das heißt: in denen am heftigsten umverteilt wird. Sehr zugespitzt, aber nicht falsch, heißt das: *Wo am meisten umverteilt wird, geht es den Armen am schlechtesten!*

Das hängt vor allem mit der oben in Kapitel 3 wiedergegebenen „ökonomischen Antwort“ zusammen: Exzessive umverteilende Eingriffe (alle Eingriffe wirken umverteiland!) strangulieren die Wirtschaft, so dass als erstes der zu verteilende „Kuchen“ und in der Folge natürlich auch das Stück, das davon an die Armen geht, kleiner wird.

Um es genau zu sagen: der *absolute* den ärmsten zehn Prozent zufließende Betrag. Wie sieht es aber mit ihrem *relativen* Anteil am „Kuchen“ aus, denn das ist ja die eigentlich entscheidende Frage, wenn es um Verteilungsgerechtigkeit geht? – Voilà:



Diese Graphik sieht auf den ersten Blick wenig aussagekräftig aus, weil sie keinen eindeutigen „Trend“ zeigt. Und doch vermittelt sie gerade deshalb zwei äußerst wichtige Botschaften:

Erstens bestätigt sie unsere alte Erkenntnis, dass umverteilende Eingriffe „unter dem Strich“ (also per Saldo) wenig bewirken, jedenfalls was Umverteilung „von oben nach unten“ angeht – sondern eher das Gegenteil, denn der Anteil des ärmsten Zehntels ist in den interventions-intensivsten Wirtschaften mit 2,27% der zweitniedrigste.

Und zweitens ist das der empirische Beweis, dass die Behauptung der Marktgegner, freie Märkte wirkten sich zu Ungunsten der Schwachen aus, falsch ist! Die Unterschiede sind nicht sehr ausgeprägt (und womöglich statistisch nicht signifikant), aber um mit der These der Marktgegner vereinbar zu sein, müssten die Werte von links nach rechts signifikant *fallen*, und das tun sie ganz entschieden nicht, sondern sie steigen sogar ein klein wenig an (von 2,27% auf 2,68%).¹⁹

Am Ende bleibt also auch unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten wenig, was für Umverteilung spricht. Soll man ihr also völlig abschwören? Erinnern wir uns an zwei Ergebnisse unserer bisherigen Überlegungen:

¹⁹ Beide Graphiken aus James Gwartney und Robert Lawson, *Economic Freedom of the World, 2003 Annual Report*, in Deutschland herausgegeben vom Liberalen Institut der Friedrich-Naumann-Stiftung, Potsdam 2003, S. 21.

(1) Selbst wenn vieles dafür spricht, dass vollkommene Märkte eine sehr wenig korrekturbedürftige Verteilung schaffen würden: Wir haben solche vollkommenen Märkte nicht – und wir werden sie in unserer unvollkommenen Welt nie haben (auch wenn eine deutlich stärkere Annäherung an das Ideal z.B. im heutigen Deutschland bzw. Europa gewiss möglich wäre). Und wir haben uns überhaupt noch nicht mit jenen Menschen beschäftigt, die aus unterschiedlichsten Gründen (z.B. Behinderung oder Invalidität) nicht in der Lage sind, sich am Marktgeschehen zu beteiligen.

(2) Eine Welt ganz ohne Umverteilung bleibt Utopie. Es kann realistischere nur darum gehen, die Umverteilung auf ein vernünftiges Maß zurückzuführen und sie in den Dienst vernünftiger Ziele zu stellen.

Wir sind also noch nicht ganz am Ende unserer Überlegungen angelangt. Das vielleicht Interessanteste – das Positive, nach dem schon Erich Kästner so dringlich befragt wurde, kommt erst noch. Immerhin lässt sich als wichtiges Zwischenergebnis und Maßstab für alle weiteren Überlegungen festhalten: *Der Verteilungskampf soll so weit wie möglich am Markt stattfinden und so wenig wie möglich in der Politik.*

5. Liberale Umverteilungsgründe

Wo sehen nach allem Gesagten Liberale noch einen Sinn im Umverteilen? Die generelle Antwort auf diese Frage ist denkbar einfach: Wo es der Freiheit dient. Aber was heißt das konkret?

Wenn nicht alles täuscht, gibt es zwei Bereiche, in denen Umverteilung tatsächlich freiheitserweiternd wirken kann.²⁰ Obwohl die Dinge vor allem im zweiten Fall etwas komplizierter liegen, nennen wir sie im Interesse einfacher und prägnanter Bezeichnungen „Menschenwürde“ und „Chancengleichheit“.

5.1 Menschenwürde

Die Frage, wann Menschenwürde verletzt oder gefährdet ist, stellt sich in unserem Zusammenhang in einer sehr spezifischen Form, nämlich: wann solche Verletzungen oder Gefährdungen aus der Verteilungssituation materieller Gü-

²⁰ Genau genommen geht es um einen Freiheitsgewinn *per Saldo*. Denn der staatlichen Umverteilung wohnt ja ein nicht zu unterschätzendes Element des Zwangs inne, und dieser Freiheitsverlust muss durch den erzielbaren Gewinn mindestens aufgewogen werden, um einen hieb- und stichfesten liberalen Umverteilungsgrund herzugeben.

ter – oder noch konkreter: aus dem Mangel an materiellen Gütern, letztlich also aus Bedürftigkeit, entstehen können.

Worin Menschenwürde besteht, kann man natürlich – je nach weltanschaulichem Standort – unterschiedlich definieren. Für Liberale liegt sie in der Fähigkeit, für sich selbst und für sein Tun und Lassen verantwortlich zu sein; man kann auch sagen: mit Freiheit nicht nur theoretisch ausgestattet zu sein, sondern sie auch praktisch leben zu können.²¹ Diese Fähigkeit kann dadurch bedroht sein, dass ein bestimmtes Niveau der Bedürfnisbefriedigung unterschritten wird. Im Klartext: Wer Hunger und Durst leidet, friert, kein Dach über dem Kopf und nichts anzuziehen hat, wer krank ist und weder einen Arzt in Anspruch nehmen noch ein Medikament kaufen kann, der mag (je nach philosophischem Denkansatz) vielleicht sogar in einem sehr theoretischen Sinne frei sein, aber er kann Freiheit nicht leben, er kann in wesentlichen Bereichen nicht für sich selbst Verantwortung übernehmen. Seine Menschenwürde ist massiv in Frage gestellt.

Es spielt dabei keine Rolle, wodurch jemand in eine solche Lage gekommen ist. Selbst wenn er dies selber verschuldet haben sollte, ist an dem Gebot, ihm zu helfen, nicht zu rütteln – verletzte oder bedrohte Menschenwürde ist für Liberale immer unerträglich. Deshalb ist ein umverteilendes Eingreifen, d.h. Hilfe aus Zwangsbeiträgen der (steuerzahlenden) Allgemeinheit, in solchen Fällen nicht nur gerechtfertigt, sondern geboten.

Die Begründung dieser Art von Umverteilung liefert zugleich auch den Maßstab zur Bestimmung ihrer Grenzen. Hilfe in Notlagen ist etwas anders als die Einebnung sozialer Unterschiede (und damit auch nicht die Wiedereinführung einer egalitären „Ergebnisgerechtigkeit“ durch die Hintertür). Deshalb ist hier auch „mehr“ nicht automatisch „besser“, sondern es gibt ein „richtiges“ Umverteilungsvolumen, das sich danach bemisst, was nötig ist, die bestehenden Notlagen zu beheben. Selbstverständlich kann man lange darüber streiten, wie hoch dieser Betrag im Einzelfall genau ist, und das ist auch vollkommen legitim. Entscheidend ist, dass das Prinzip Nothilfe dabei nicht unterlaufen oder ausgehebelt wird.

²¹ Vgl. dazu Gerhart Raichle, Zu Begründung und Inhalt liberaler Sozialpolitik, in: Otto Graf Lambsdorff (Hrsg.), Freiheit und soziale Verantwortung – Grundsätze liberaler Sozialpolitik. F.A.Z.-Buchverlag, Frankfurt a.M. 2001, S. 79–88.

5.2 Chancengleichheit

„Chancengleichheit“ ist ein äußerst schillernder Begriff. Er wird allzu gern auch von denen ins Feld geführt, die aus ungleichen Wettbewerbsergebnissen den Schluss ziehen, die Wettbewerber müssten auch ungleiche Chancen gehabt haben. Damit schleicht sich eine fatale Verwischung des alles-entscheidenden Unterschiedes zwischen Chancengleichheit und Erfolgsgleichheit ein.

Und überhaupt: Was meint Chancengleichheit eigentlich? Sollen alle, Musikgenies wie total Unmusikalische, die gleiche Chance haben, Dirigent oder Violinvirtuose zu werden? Oder alle, unabhängig von Intelligenz und Fachwissen, Universitätsprofessoren werden können? Offenbar hat Chancengleichheit gerade damit etwas zu tun, dass Ungleichheiten angemessen Rechnung getragen wird. Vielleicht wäre „Chancengerechtigkeit“ ein weniger missverständlicher Ausdruck, aber dann müsste man erklären, was man in diesem Kontext mit Gerechtigkeit meint, und wäre genau so weit wie vorher.

Vielleicht trägt zur Klärung bei, was der liberale Publizist und Politiker Karl-Hermann Flach vor über 30 Jahren schrieb:

„Der Liberale weiß zwar, dass die Menschen nicht gleich sind, gerade darum muss er sich notfalls radikal um eine Gleichheit der Startchancen bemühen, damit jeder nach seinen Gaben, Wünschen, seinem Leistungsvermögen und seiner Leistungsbereitschaft seinen Platz in der Gesellschaft findet - unabhängig von Herkunft, Erbteil, Gesundheit ... Der liberale Leistungs- und Wettbewerbsbegriff lässt sich ... nur rechtfertigen, wenn Gleichheit oder zumindest starke Annäherung der Startchancen in der Gesellschaft besteht.“²²

In diesem Zitat sind einige Aussagen enthalten, die uns in der Tat weiterhelfen:

(1) Wettbewerb und Leistungsprinzip ergeben in der Tat nur im Zusammenhang mit einer richtig verstandenen Chancengleichheit einen liberalen Sinn. Den Leuten Wettbewerb zu predigen und ihnen dann die Erfolgchancen im Wettbewerb vorzuenthalten, wäre blanker Hohn - und ein verheerender Bärenrendienst an der Sache der Freiheit.

(2) Es geht in der Tat darum, Ungleichheiten Rechnung zu tragen: nämlich vor allem den Unterschieden in Leistungsvermögen und Leistungsbereitschaft.

²² Karl-Hermann Flach, Noch eine Chance für die Liberalen. Eine Streitschrift, Frankfurt a.M. 1971, S. 18.

(3) Hingegen sollen Herkunft, Erbteil²³ und Gesundheit²⁴ keine ausschlaggebende Rolle spielen.

(4) Eine hundertprozentige Chancen-Angleichung erweist sich vielleicht als unrealistisch, umso mehr muss man sich um eine starke Annäherung bemühen.

(5) Es geht bei der Chancengleichheit um *Startchancen*.

Wenn wir also in Anlehnung an Flach Chancengleichheit als *die reale Chance eines jeden verstehen, die seiner Begabung und seiner Leistung entsprechende Position in der Gesellschaft zu erreichen*, dann wird auch klar, wo in diesem Zusammenhang Umverteilung Sinn machen kann: beim Start. Die Definition kann dann auch so lauten: *Chancengleichheit besteht aus Regalgerechtigkeit plus weitestmöglich angenäherten Startchancen*.

Damit wird nicht zuletzt auch der eingangs erwähnten Begriffsverwirrung zwischen Chancengleichheit und Erfolgsgleichheit entgegengewirkt. Wenn man erreichen will, dass Leistungsvermögen und Leistungsbereitschaft und nicht Herkunft und Erbteil den Ausschlag im Wettbewerb geben, dann müssen den Wettbewerbern möglichst gleichwertige Möglichkeiten zur Verfügung stehen, sich für den Start „fit“ zu machen - diese Möglichkeiten nutzen und vor allem laufen müssen sie dann selber, und für das Ergebnis ist, wenn die Regeln fair und die Möglichkeiten des „Fitmachens“ jedem zugänglich sind, ausschließlich der Läufer selbst verantwortlich. Im Bilde bleibend könnte man sagen: Die umverteilende Chancen-Angleichung der Liberalen hört mit dem Startschuss auf; das Herumdoktern an den Wettbewerbs-Ergebnissen und das Eingreifen in den Wettbewerbs-Verlauf bleibt ein- für allemal die Domäne der Sozialisten und Sozialingenieure unterschiedlichster Couleur.

(Natürlich kann hier eingewandt werden, dass in der Lebenswirklichkeit die Trennung zwischen Vorbereitung und tatsächlichem Wettbewerbsbeginn nicht mit der Präzision unseres metaphorischen Startschusses erfolgt. Das ist selbstverständlich richtig und beschert uns in der Praxis ein neues Abgrenzungspro-

²³ Die Politik, Chancenvorsprünge infolge „Erteils“, also aufgrund nicht durch eigene Marktteilnahme erworbenen Vermögens, nicht ausschlaggebend werden zu lassen, trägt auch zur Lösung oder zumindest Milderung eines Problems bei, das wir hier bisher ausgeklammert haben und auch nicht näher behandeln können, nämlich des Problems der Eigentumsverteilung vor jedem Marktgeschehen.

²⁴ Ob man in Sachen Gesundheit Flach uneingeschränkt folgen kann, erscheint fraglich. Beeinträchtigungen der Gesundheit wirken sich auf die Leistungsfähigkeit aus, die ja auch nach Flach ausschlaggebend sein soll. Manche Chancen, die gute Gesundheit voraussetzen, lassen sich auch mit noch so viel Politik (bzw. Umverteilung) nicht erzwingen. Im schlimmsten Fall muss hier die „Umverteilung wegen Menschenwürde“ eingreifen.

blem – mit dem wir aber genau so umgehen sollten wie oben mit der Abgrenzung zwischen Nothilfe und sozialer Nivellierung: Der Streit über die genaue Grenzziehung ist im Einzelfall legitim; das Prinzip bleibt auch dann gültig, wenn es „unscharfe Kanten“ gibt.)

Das Hauptanwendungsfeld für die „Umverteilung wegen Chancengleichheit“ ist natürlich die Bildungspolitik. Hier muss dafür gesorgt werden, dass die Chancen im Verteilungskampf (man kann hier sogar das große Wort „Lebenschancen“ riskieren) nicht durch „Herkunft und Erbteil“ determiniert sind, sondern sich nach Leistungsvermögen und Leistungsbereitschaft richten. Es geht darum, die volle Ausbildung des in den Menschen angelegten Leistungsvermögens auch dann zu ermöglichen, wenn ihnen die nötigen (Finanz-) Mittel zu dieser Ausbildung fehlen.

Und hier ist in der ganzen endlosen Umverteilungsszenerie der einzige Fall (wenn es nicht so hundsmiserables Deutsch wäre, müsste man sagen: „der allereinzigste“), wo man sich beim Ausgeben des Geldes anderer Leute daran erinnern darf, dass in manchen Sprachen „liberal“ auch so viel wie „großzügig“ heißt. Zuviel Bildungschancen wird es nicht so schnell geben. Allerdings werden zum „Wie“ dieser Umverteilung im letzten Kapitel noch einige kritische Anmerkungen nötig sein.

Wenngleich wichtigstes und überzeugendstes Beispiel, ist die Bildungspolitik nicht die einzige Möglichkeit einer Umverteilung im Dienste der Startchancen-Gleichheit. Sinnvoll kann z.B. auch eine Starthilfe bei Unternehmensgründungen sein. Das liefe, weil es im Normalfall die Form einer Kredit-Erleichterung annähme, zwar auf eine klassische Subvention hinaus, die aber als Ausgleich erschwerter Zugangs-Chancen zum Kreditmarkt durchaus gerechtfertigt – und überdies auch nicht besonders teuer wäre, denn die Allgemeinheit müsste nur für die Zinsdifferenz aufkommen, die sich aus dem höheren Risiko gegenüber gewöhnlichen Kreditgeschäften ergibt.

6. Umverteilung – wie?

Selbst wenn Liberale über Nacht in die Lage kämen, die Umverteilungspolitik in Deutschland und Europa maßgeblich zu bestimmen, würden sie es kaum schaffen können, die Umverteilung auf Öffentliche Güter, menschenwürdebedingte Nothilfe und Sicherung von Startchancengleichheit einzugrenzen; und schon gar nicht würde das schnell gehen. Zu umfangreich und zu komplex ist die Aufgabe, zu viele Interessengruppen würden massiven Widerstand leisten, zu viele Gesetze müssten geändert, zu viele Regulierungen abgeschafft wer-

den. Und gerade bei den Regulierungen würde das Projekt an eine natürliche Grenze stoßen, denn ganz ohne Regulierungen geht es nicht, und jede Regulierung bedeutet Umverteilung. Es wäre, mit einem Wort, eine Sisyphus-Aufgabe.

Nun hat aber Sisyphus insoweit Vorbild-Charakter, als er trotz allem nicht aufgegeben hat. In Kapitel 3 hatten wir festgestellt, dass mindestens zwei Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine Reform des Umverteilungs-Komplexes überhaupt irgendwelche Erfolgsaussichten hat: Das Umverteilungsregime muss deutlich sichtbar und krisenhaft an seine Grenze stoßen, und es muss ein klares Konzept geben, das die Ziele der Reform vorgibt. Ein solches Konzept, das auch bei kleinen Reformschritten Orientierung dafür gibt, in welche Richtung diese gehen sollten, haben wir auf diesen Seiten vorgestellt; und wer wissen will, ob die Krise schon da ist, schlage jede beliebige Zeitung auf. Noch befinden wir uns in der Phase der Proteste der Besitzstandsverteidiger (und das nicht nur in Deutschland, sondern in halb Europa!), aber die Erkenntnis, „dass es so nicht weitergehen kann“, breitet sich aus. Es hat also noch nie eine bessere Gelegenheit gegeben, dem Umverteilungs-Moloch zu Leibe zu rücken.

Es gilt nur noch, für die wenigen Umverteilungen, die die Liberalen nicht abschaffen wollen, und für die vielen, die sie vorläufig nicht abschaffen können, einige Grundsätze zu diskutieren, die helfen können, das Problem besser in den Griff zu bekommen. Dabei geht es vor allem um die Methode.

6.1 Der Grundsatz der Transparenz

Transparenz ist eigentlich ein allgemeines demokratisches Gebot, das beileibe nicht nur für den Bereich der Umverteilung gilt. Der Wähler muss ohne besondere Fachkenntnisse und ohne unangemessenen Aufwand erkennen können, was mit dem ihm vom Staat abgenommenen Geld geschieht und wer dafür verantwortlich ist. Nur dann kann er begründet entscheiden, ob er damit einverstanden ist, und die Zuständigen gegebenenfalls zur Rechenschaft ziehen.

Dass die deutsche Umverteilungs-Praxis von einem Zustand der Transparenz himmelweit entfernt ist, haben wir in Kapitel 2 ausführlich dargestellt. Weder ist die Gesamtheit der Umverteilungsvorgänge von irgendjemand zu überblicken, noch ist auch nur das Netto-Ergebnis des ganzen Unternehmens bekannt. Nicht einmal wer – außer den Umverteilungsfunktionären – am meisten davon profitiert, lässt sich mit auch nur annähernder Gewissheit sagen.

Das hat nicht nur mit der Vielzahl der Umverteilungsvorgänge zu tun, sondern vor allem auch mit der Vielfalt der angewandten *Methoden*. Dabei sind nicht alle in Kapitel 2 dargestellten Methoden gleich transparenzfreundlich oder

-feindlich. Für die Transferleistungen haben wir schon oben (Abschnitt 2.2) festgestellt, dass sie verhältnismäßig transparent sind. Am anderen Ende der Skala stehen die Regulierungen, bei denen oft nicht einmal auf den ersten Blick klar ist, von wo nach wo da umverteilt wird – geschweige denn in welcher Höhe.

Ließe sich hier mit einer Verringerung des Arsenal der angewandten Methoden Abhilfe schaffen? Ein Stück weit schon. Vor allem die Bepackung von Vorgängen, deren eigentlicher Zweck nicht Umverteilung ist, mit Umverteilungskomponenten müsste aufhören. Das gilt insbesondere für die Sozialversicherung, aber in einem bestimmten Sinn auch für die Steuerpolitik.

Freilich wirken Steuern immer umverteilend, auch wenn sie „nur“ dem klassischen Zweck der Finanzierung der unvermeidlichen Staatsaufgaben dienen.²⁵ Gemeint ist hier aber speziell die (zusätzliche) Umverteilung durch Tarifmanipulation und Ausnahmeregelungen. Ebenso enthält auch jede Versicherung ein Element der Umverteilung – allerdings ein ganz anderes, als uns hier beschäftigt²⁶; das eigentliche Problem ist die Umverteilung, die durch die Abweichung vom versicherungsmathematischen Äquivalenzprinzip bewirkt wird. Fiele diese weg, d.h. würde man die Sozialversicherung ausschließlich nach Versicherungsgrundsätzen gestalten und die Umverteilung, die nötig ist, weil einige Versicherte die äquivalenten Prämien nicht bezahlen können, durch steuerfinanzierte Zuschüsse erledigen, wäre das ein Riesengewinn an Transparenz. (Auch in dem Sinn, dass viele Versicherte dann endlich erführen, was ihr Versicherungsschutz tatsächlich kostet.)

Leider völlig unmöglich ist eine solche Entkoppelung bei den Regulierungen. Regulierungen werden immer umverteilt, und sie werden immer intransparent umverteilt. Das einzig taugliche Rezept ist daher die ersatzlose Streichung einer möglichst großen Zahl von Regulierungen. Die meisten Regulierungen sind überflüssig, bedienen nur Sonderinteressen – und wo die mit ihnen

25 Die sogenannten „nichtfiskalischen Steuerzwecke“, die uns z.B. vom Rauchen oder vom Autofahren abhalten sollen, stellen ein nachträgliches Draufsatteln und meist auch ein scheinheiliges Bemänteln des fiskalischen Steuerzwecks dar. Das Konzept, „durch Steuern zu steuern“, ist ein ziemlich fragwürdiges. Was macht der Finanzminister z.B., wenn sich die Leute durch die Öko-Steuer wirklich vom Autofahren abhalten lassen?

26 Die sogenannte „versicherungsimmanente Umverteilung“ beruht darauf, dass bei einem Teil der Versicherten das versicherte Risiko (überhaupt oder häufiger oder teurer) eintritt und bei anderen nicht (oder seltener oder mit geringeren Kosten). Das ist Teil des versicherungsmathematischen Kalküls und hat mit der *politischen* Umverteilung, die den Gegenstand dieser Broschüre bildet, nichts zu tun.

bezweckte Umverteilung wirklich einmal unverzichtbar sein sollte, lässt sie sich in aller Regel auch durch direkte steuerfinanzierte Zuwendungen erreichen.

6.2 Der Grundsatz der Subjekthilfe

Eine weitere Forderung an die „Methodik“ der Umverteilung wurde ebenfalls schon bei der Erörterung der Transfers angedeutet.²⁷ Wenn schon umverteilt wird, dann muss sichergestellt werden, dass die Leistungen zielgenau bei denen ankommen, für die sie bestimmt sind, und mit möglichst wenig „Streuverlusten“ den Zwecken dienen, die damit verfolgt werden.

Auch dieses Ziel ist am ehesten mit personenbezogenen Zuwendungen zu erreichen. Erinnern wir uns beispielweise an die Umverteilungsproblematik bei den Sozialversicherungen²⁸, insbesondere der Gesetzlichen Krankenversicherung. Das Ziel, durch versicherungsinterne Umverteilung die einkommensschwachen Versicherten zu entlasten, wird nur unvollkommen erreicht: Einmal, weil die Einkommens-Orientierung der Beitragsseite zum Teil durch die Familien-Orientierung der Leistungsseite konterkariert wird; zum andern aber auch dadurch, dass das Einkommenskriterium ausschließlich auf die Höhe von Lohn bzw. Gehalt aus abhängiger Tätigkeit abstellt und die sonstige Einkommens- und Vermögenssituation unberücksichtigt lässt. So können Personen, die überhaupt nicht arm sind und deren Lohn oder Gehalt nur einen Teil ihres Gesamteinkommens ausmacht, sich mitsamt ihrer Familie auf Kosten anderer Versicherter billig versichern – was nicht im Sinne des Erfinders ist.

Erhebt man dagegen von allen Versicherten den Beitrag, den ihr Versicherungsschutz tatsächlich kostet (versicherungsmathematisch äquivalente Prämien), und subventioniert die wirklich Bedürftigen (sowohl diejenigen mit geringem Einkommen als auch diejenigen mit im Verhältnis zu ihrem Einkommen großer Familie) – etwa nach Maßgabe des Steuerbescheids – direkt, so hat man alle diese Probleme mit einem Schlag gelöst und obendrein noch Geld gespart.

Und noch ein weiteres gravierendes Problem löst der als „Subjekt-Subvention“ bezeichnete direkte Transfer – ein Problem, das durch „Objekt-Subvention“ und Regulierungen, d.h. durch Subventionierung beispielsweise von Versicherungsanstalten oder Wohnungsbaugesellschaften sowie durch steuernde Markt-Eingriffe überhaupt erst geschaffen wird: die Marktverzerrungen, die durch solche Interventionen regelmäßig entstehen.

27 Abschnitt 2.2.

28 Abschnitt 2.4.

Das lässt sich sehr schön am Beispiel „Umverteilung zugunsten der Wohnraum-Versorgung Bedürftiger“ zeigen. Von den drei Möglichkeiten, nämlich Mietpreis-Kontrolle (= Regulierung), „sozialer Wohnungsbau“ (= Objekt-Subvention) und Wohngeld (= Subjekt-Subvention) wirkt jede anders: Die Mietpreis-Kontrolle führt zur Wohnraum-Verknappung, die Objekt-Subvention führt zu teurer und schwerfälliger Bürokratie²⁹, und die Subjekt-Subvention führt dazu, dass auch Bedürftige angemessenen Wohnraum auf einem funktionierenden Wohnungsmarkt nachfragen können.

Ein anderer Bereich, der von einem Wechsel von der Objekt- zur Subjekt-Subventionierung nur gewinnen könnte, ist die Bildung, also die „Umverteilung wegen Chancengleichheit“. Würden die staatlichen Mittel nicht an Schulen oder Hochschulen fließen, sondern an diejenigen, die Bildung und Ausbildung nachfragen (Eltern, Schüler, Studenten), so dass diese damit die benötigten (Aus-)Bildungsleistungen selbst einkaufen können³⁰, so würde das mindestens zwei positive Wirkungen auslösen:

Erstens würde jeder „Bildungs-Nachfrager“ in die Lage versetzt, sich die maßgeschneiderte (Aus-)Bildung zu erwerben, die zu seiner Begabung, seinen Neigungen und seiner Lebensplanung passt. Die geballte Nachfrage-Macht der vielen Bildungsgutschein-Inhaber würde eine bedarfsgerechte Vielfalt des Angebots nahezu zwangsläufig hervorrufen. Diese Vielfalt würde mit hoher Wahrscheinlichkeit auch einen gesunden „Mix“ aus staatlichen und privaten Bildungsangeboten einschließen.

Zweitens müssten die Bildungseinrichtungen dann um Schüler bzw. Studenten konkurrieren – es würde also Wettbewerb ins Bildungswesen kommen, und Wettbewerb belebt bekanntlich nicht nur das Geschäft, sondern er hebt auch die Qualität und senkt die Preise. Bildungspolitik ist nicht das Thema dieser Broschüre, aber dass das deutsche Bildungswesen aus seiner PISA-Misere nicht ohne einen kräftigen Schuss Wettbewerb herauskommt, wird mit Sicherheit in

29 weil kontrolliert und sichergestellt werden muss, dass die subventionierten Wohnungen wirklich nur von Bedürftigen bewohnt werden. Ausführlicher zu diesem Thema: Gerhart Raichle, Grundsätze liberaler Sozialpolitik; 12 Thesen mit Erläuterungen. Friedrich-Naumann-Stiftung, Potsdam 2002, S. 45-48

30 Organisiert werden könnte diese Art der Subjekt-Subvention durch **Bildungsgutscheine**, das sind geldwerte Zertifikate, die der Staat an die Anspruchsberechtigten ausgibt und gegen die diese die benötigten Leistungen bei anerkannten Bildungseinrichtungen erhalten. Die Bildungseinrichtungen tauschen die eingenommenen Gutscheine beim Fiskus gegen Bargeld. Der Bildungsgutschein ist damit so etwas wie ein zweck- und personen-gebundener Scheck.

den Broschüren stehen, die die Friedrich-Naumann-Stiftung demnächst zu diesem Thema veröffentlicht.

Ein letztes Beispiel dafür, wie segensreich Subjekt-Hilfe sein kann, ist die Subventionierung von Arbeitsplätzen. Dass die sogenannten „Arbeitsbeschaffungs-Maßnahmen“ (ABM) teuer und wenig wirksam (weil wenig nachhaltig) sind, ist eine bedauerliche, aber zunehmend zur Kenntnis genommene Tatsache.³¹ Dass der Mangel an Arbeitsplätzen in Deutschland wesentlich damit zusammenhängt, dass die Löhne nicht nach unten flexibel sind, wird weniger zur Kenntnis genommen, ist aber auch eine Tatsache. Gäbe es in Deutschland einen Niedriglohn-Sektor, wäre die Arbeitslosigkeit wesentlich niedriger – aber es gibt ihn nicht, weil es ihn nicht geben darf, d.h. weil einschlägige Regulierungen ihn verhindern. Diese Regulierungen verfolgen die an sich löbliche Absicht, in Deutschland das Phänomen der *working poor* (d.h. von Leuten, die Arbeit haben und trotzdem arm sind) zu verhindern. Aber sie verhindern auch die Entstehung von „billigen“ Arbeitsplätzen – jedenfalls im legalen Arbeitsmarkt, und produzieren damit jede Menge *non-working poor*.

Die Lösung „*legaler Niedriglohn-Sektor ohne Armutsfalle*“ ist wiederum eine Subjekthilfe-Lösung und hört auf den Namen „Bürgergeld“ (alias „negative Einkommensteuer“, alias „integriertes Steuer-Transfer-System“). Sie beruht, kurz gefasst, auf der Idee, alle einer Person zustehenden Transfers (einschließlich eines Rechtsanspruchs auf Gewährleistung des Existenzminimums) zusammenzufassen und gegen die Steuerpflicht dieser Person zu saldieren, so dass bei niedrigem Einkommen eine Auszahlung, also eine Art „negative Steuer“ herauskommen kann, und auf solche Auszahlungen ein etwaiges Erwerbseinkommen nur zum Teil anzurechnen.³² Dadurch könnte – Deregulierung des Tarifrechts vorausgesetzt – ein ganz neuer Arbeitsmarkt-Sektor für marktgerechte, *durch Bürgergeld aufgestockte Niedriglöhne* eröffnet werden. D.h. einfache und niedrig-produktive Arbeit, die heute nicht stattfindet, weil der damit erzielbare Marktlohn nicht zum Leben reicht, weil das geltende Tarifrecht es verbietet, oder weil Sozialhilfe ohne Arbeitsleistung mehr einbringt, würde mit der Bürgergeld-Aufstockung plötzlich interessant – und sogar attraktiv, weil im Unterschied zum geltenden Sozialhilfe-System Erwerbseinkünfte nicht voll, sondern nur zu einem bestimmten Prozentsatz auf den Bürgergeld-Anspruch angerechnet würden.

31 Vgl. dazu Detmar Doering, Liberalisierung des Arbeitsmarkts. Friedrich-Naumann-Stiftung, Potsdam 2002.

32 Vgl. Horst Werner, Bürgergeld: Ein integriertes Steuer- und Transfersystem. Friedrich-Naumann-Stiftung, Potsdam 2002, und Joachim Mitschke, Politische Optionen der Bürgergeld-Konzeption. Liberales Institut der Friedrich-Naumann-Stiftung, Potsdam 2001.

Auch wenn das Bürgergeld nicht völlig frei von allen Nachteilen ist, ist diese Lösung doch allemal sinnvoller als das derzeitige Verfahren, einfache und niedrig-produktive Arbeiten ungetan zu lassen (bzw. in den Schwarzmarkt abzu-drängen) und an die große Zahl derer, die solche Arbeit leisten könnten und wollten, Arbeitslosen- oder Sozialhilfe für unfreiwilliges und demoralisierendes Nichtstun zu zahlen. Ganz zu schweigen von der (Objekt-) Subventionierung von und dem Hineinregieren in Unternehmen, „um Arbeitsplätze zu sichern“: Auch wenn es um die Subventionierung von Arbeitsplätzen geht, ist die Subjekt-Subvention das überlegene Verfahren.

Alle diese Beispiele und Überlegungen erweisen steuerfinanzierte Transfers als den Königsweg zur transparenten und effizienten Durchführung notwendiger Umverteilungen. Freilich geht das nicht immer und überall, und wir werden deshalb die Ideallösung, alle notwendigen Umverteilungen ausschließlich auf diesem Wege zu bewerkstelligen, nicht erreichen können. Aber es kann nützlich sein, auch unerreichbare Ideale im Hinterkopf zu behalten – als Kompass bei der Realisierung dessen, was auch heute und morgen schon möglich ist.

Dr. Gerhart Raichle leitete von 1997 bis 2003 das Liberale Institut der Friedrich-Naumann-Stiftung.

Wenn Sie unsere Arbeit unterstützen wollen:
Commerzbank Berlin
BLZ 100 400 00
Spendenkonto: 266 9661 04
Spendenbescheinigungen werden ausgestellt.

PositionLiberal

Positionspapiere des Liberalen Instituts
der Friedrich-Naumann-Stiftung

Hubertus Müller-Groeling
THE SOCIAL DIMENSION OF LIBERAL POLICY
(Frühjahr 2003)

Otto Graf Lambsdorff
LIBERTY – THE BEST REMEDY AGAINST POVERTY
(Herbst 2003)

Detmar Doering und Sascha Tamm
ECONOMIC FREEDOM OF THE WORLD
Annual Report 2003
Kurzfassung
(Herbst 2003)

Horst Wolfgang Boger
DAS DEUTSCHE BILDUNGSSYSTEM AM ABGRUND
Daten, Analysen und Rettungsvorschläge
(Frühjahr 2004)

Sascha Tamm
DIE ZUKUNFT EUROPAS –
FREIHEIT UND WETTBEWERB
(Frühjahr 2004)