

**Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 71**

**September 2002**

# Deutschland im Reformstau

**3 Maßnahmenkataloge der Stiftung Marktwirtschaft**

## **Maßnahmenkatalog III: Ordnungspolitische Grundsatzfragen**

Von Lüder Gerken, Guido Raddatz und Gerhard Schick

Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

## Grundlegende Reformen sind unabdingbar

### *Deutschland vor der Wahl*

Deutschland steht vor der Wahl. Bereits seit Monaten kann man den Wahlkampf mit all seinen Facetten und Inszenierungen beobachten. Mit Wahlversprechungen und Absichtserklärungen wirbt die Politik um die Stimmen der Bürger. Dies ist ein legitimer Teil des demokratischen Wahlprozesses unserer freiheitlichen Gesellschaftsordnung. Doch das Bestreben der Parteien, möglichst viele Zielgruppen anzusprechen, fordert seinen Tribut. Unbequeme Wahrheiten werden totgeschwiegen oder mit Allgemeinplätzen belegt. Hehre Ziele lassen sich relativ leicht formulieren, solange man keine konkreten Umsetzungsvorschläge nachreichen muß.

### *Politiker überschatten Inhalte*

Allzu oft drängt die wahltaktische Konzentration auf die Politiker als Personen politische Konzepte in den Hintergrund. Auf diese Weise will man Wahlen gewinnen, die ökonomischen und gesellschaftlichen Probleme unseres Landes werden so jedoch nicht gelöst. Die Wahl zwischen einer guten und einer schlechten Politik erfordert mehr als eine Entscheidung zwischen freundlich lächelnden, entschlossen dreinblickenden oder Sport treibenden Kandidaten. Letztlich muß es um Inhalte und Konzepte gehen. Das ist auch den Wählern bekannt.

### *Zunehmender Reformbedarf für hausgemachte Probleme*

Immer größere Teile der Bevölkerung spüren instinktiv, daß sich vieles grundlegend ändern muß, daß Besitzstände aufgegeben werden müssen, um unsere Wirtschaftsordnung zu revitalisieren und funktionsfähig zu erhalten. Das gegenwärtige negative weltwirtschaftliche Umfeld mag die ökonomischen Probleme verschärfen. Die eigentliche Ursache für die anhaltend unbefriedigende ökonomische Entwicklung müssen wir aber im eigenen Lande suchen. Sie liegt tief in einem langjährigen Versagen der Politik begründet.

Nicht nur die gegenwärtige Bundesregierung hat es versäumt, notwendige Weichenstellungen rechtzeitig vorzunehmen. Der Status quo ist das Ergebnis einer langandauernden und parteiübergreifenden Mißachtung grundlegender ökonomischer Prinzipien durch die Politik. Viel zu selten ist die zunächst häufig bittere, dann aber um so heilsamere Medizin ordnungspolitischer Reformen zum Einsatz gekommen. Statt dessen wurden allzu oft gute Ideen und Konzepte im Gezerre der Interessengruppen so stark verwässert, daß sie letztlich kaum noch eine Wirkung zeigten. Statt strukturelle Reformen anzugehen, wurde das Geld der Bürger immer neu umverteilt. Der jahrzehntelange Kampf um die Verteilung der

Kuchenstücke hat verhindert, daß ein größerer Kuchen entstehen kann. Da so die Probleme nicht gelöst werden, haben sie sich immer weiter aufgebaut.

### *Kurzatmige Politik statt Langfristausrichtung*

Der überwiegende Teil der gebotenen Reformen kann und wird nur langfristig wirken. Sie erfordern mehr Zeit, als in einer Legislaturperiode zur Verfügung steht, und überschreiten damit den natürlichen Zeithorizont von Politikern. Deren geringes Interesse an grundlegenden Reformen ist daher wenig verwunderlich. Dies macht die Umsetzung von Reformen um so schwieriger. Doch ohne eine Langfristausrichtung der Politik ist eine Entfesselung des ökonomischen Potentials unserer Gesellschaft nicht zu erreichen. Die verpaßten Chancen vergangener Dekaden lassen sich nicht in einer Legislaturperiode zurückholen.

### *Erforderliche Schritte: Maßnahmenkataloge der Stiftung Marktwirtschaft*

Die Stiftung Marktwirtschaft hat in insgesamt drei elementaren Bereichen Maßnahmenkataloge entwickelt, die darauf abzielen, den Reformstau in Deutschland zu lösen und unsere Wirtschaft wieder wettbewerbsfähig zu machen. Diese Maßnahmenkataloge sind als Bewertungsmaßstab für die zukünftige Politik in Deutschland gedacht. Sie betonen ökonomische Prinzipien und verschließen die Augen nicht vor dem Unvermeidlichen. Der vorliegende dritte Katalog widmet sich ordnungspolitischen Grundsatzfragen.

**Maßnahmenkatalog I: Soziale Ordnung**

**Maßnahmenkatalog II: Föderale Ordnung**

**Maßnahmenkatalog III: Ordnungspolitische Grundsatzfragen**

# Maßnahmenkatalog III: Ordnungspolitische Rahmensetzung

Der Maßnahmenkatalog zu ordnungspolitischen Grundsatzfragen behandelt zentrale ordnungspolitische Prinzipien und Anforderungen an eine funktionierende marktwirtschaftliche Ordnung. Es geht um die Rolle des Staates in der Marktwirtschaft, zum einen als rahmensetzende Instanz, zum anderen als Träger der Finanzpolitik.

Ordnungspolitische Rahmensetzung	Finanzpolitik
----------------------------------	---------------

## Die Probleme der ordnungspolitischen Rahmensetzung

### Die Notwendigkeit von Ordnungspolitik

Die marktwirtschaftliche Ordnung ist bestimmt durch die Handlungsfreiheit des einzelnen: Jeder kann sich seine eigenen Ziele setzen und versuchen, diese zu realisieren; keine Instanz schreibt ihm anders als in der Planwirtschaft vor, welche wirtschaftlichen Tätigkeiten er wie auszuüben hat, damit ein gesellschaftliches Gesamtziel erreicht werde. Die Handlungsfreiheit der marktwirtschaftlichen Ordnung zieht zwangsläufig Wettbewerb nach sich. Denn jeder benötigt für die Verwirklichung seiner Ziele knappe Ressourcen, so daß er mit anderen um dieselben konkurrieren muß. Handlungsfreiheit und Wettbewerb können in keinem regelfreien Raum gedeihen; die Folge wären Anarchie und Chaos. Daher muß die marktwirtschaftliche Ordnung durch eine Rahmenordnung gesichert werden, die aus für die Marktteilnehmer verbindlichen Regeln besteht. Es ist Aufgabe des Staates, diese Rahmenordnung zu gestalten und durchzusetzen. Dabei sind bestimmte Grundsätze zu beachten.

Erstens hat die Rahmenordnung die Funktion, Handlungsfreiheit und Wettbewerb zu schützen. Der Staat darf daher nicht das Gegenteil tun und die Handlungsfreiheit oder den Wettbewerb durch Regulierungen zielgerichtet einschränken. Zweitens hat sich der Staat auf die Gestaltung der Rahmenordnung zu beschränken, diese Aufgabe aber um so umsichtiger wahrzunehmen. Das impliziert zweierlei. Zum einen haben staatliche Eingriffe in den Marktprozeß zu unterbleiben. Dies gilt sowohl für den nationalen Wirtschaftsverkehr – Stichwort: Staatshilfen für bankrotte Unternehmen – als auch für den Außenhandel – Stichwort: Ausfuhrbürgschaften. Zum anderen ist Aktionismus bei Änderungen der Rahmenordnung zu vermeiden, denn jede Änderung zwingt die wirtschaftenden Menschen dazu, ihre Pläne und Erwartungen an die neue Situation anzupassen; Aktionismus erhöht so die ohnehin bestehenden Risiken längerfristigen wirtschaftlichen Engagements. Drittens hat sich der Staat im Verhältnis zu den

Marktteilnehmern neutral zu verhalten. Er ist ordnungsgebende und ordnungsschützende Instanz, also gerade nicht der Sachwalter dieser oder jener Sonderinteressen von einzelnen Marktteilnehmern oder Gruppen von Marktteilnehmern. Diskriminierungen oder Privilegierungen seitens des Staates haben daher zu unterbleiben. Dies gilt nicht nur für korruptes Verhalten von Staatsbediensteten, sondern auch für gesetzliche Vergünstigungen, etwa Steuerbefreiungen für bestimmte Einkommen, und für direkte Subventionen. Beides privilegiert einige wenige Marktteilnehmer und diskriminiert die Masse der übrigen, die überdies eine solche Politik über ihre Steuern zu finanzieren haben.

### Drängender Reformbedarf

Die ordnungspolitischen Grundsätze sind in Deutschland in Vergessenheit geraten. Der Staat erfüllt längst nicht mehr seine eigentlichen Aufgaben. Bei der ordnungspolitischen Rahmensetzung versagt er: Er reguliert vielfach dort, wo Regulierung nicht erforderlich ist, so daß die Handlungsfreiheit der Menschen und der Wettbewerb zum Teil erheblich eingeschränkt werden. Ständige Interventionen und wirtschaftspolitischer Aktionismus stören massiv den Wirtschaftsprozeß und führen zu Friktionen, die dann die Rechtfertigung für immer weitere Interventionen und aktionistische Eingriffe abgeben. Die Politik ist in weiten Teilen zu einer Bedienung von Klientelen verkommen, der Respekt vor einer interessenneutralen Ordnung, die sich an dem Allgemeinwohl ausrichtet, verlorengegangen. Statt dessen werden politische Sonderinteressen durch Subventionen oder Ausnahmeregelungen befriedigt, wenn es denn dem eigenen Machterhalt zum Vorteil gereicht. Intransparente Entscheidungsverfahren und mangelhafte Kontrollen eröffnen darüber hinaus Möglichkeiten für Mißwirtschaft und Korruption, die mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nichts mehr zu tun haben. Eine grundsätzliche Umkehr ist geboten und der Freiheit des einzelnen in einer möglichst diskriminierungsfreien Rahmenordnung wieder zu ihrem Recht zu verhelfen.

## Die drängendsten Probleme und ihre Lösungen

### • Bürokratie und Deregulierung

*Gegenwärtige Situation:* Deutschland weist im internationalen Vergleich eine überdurchschnittlich hohe Zahl bürokratischer Regelungen auf. Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Berufsordnungen, Genehmigungsverfahren, Meldepflichten etc. sind Auswüchse obrigkeitstaatlicher Vorstellungen und widersprechen oftmals sogar dem gesunden Menschenverstand. Unter

21 OECD-Ländern nimmt Deutschland beispielsweise im Bereich administrativer Regelungen für Existenzgründer nur Rang 17 ein. Darüber hinaus wälzt der Staat eine Vielzahl von administrativen Aufgaben auf die Unternehmen ab.

*Ökonomisches Problem:* Die verbreitete Vorstellung der Politik, klüger als die Bürger zu sein und daher alles regeln zu müssen, ist mit einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung nicht vereinbar. Gesetzliche Regelungen und bürokratische Vorschriften sind so lange sinnvoll, wie sie ein geordnetes gesellschaftliches Zusammenleben erleichtern. Ufern Sie jedoch wie in Deutschland aus, dann hemmen sie die wirtschaftliche Entwicklung und lähmen die Innovationskraft. Insbesondere kleinere und mittlere Unternehmen sowie Existenzgründer sind von der Überregulierung betroffen. Denn ihnen entstehen im Vergleich mit Großunternehmen nicht nur überproportional Kosten. Vielmehr auch verfügen sie häufig nicht über Rechtsexperten, die sich im jeweils einschlägigen Regulierungsgeflecht hinreichend auskennen. Die restriktiven Berufsordnungen im Bereich des Handwerks und der freien Berufe erschweren unternehmerisches Handeln oder verhindern es sogar. Ähnliches gilt für Existenzgründungen in Anbetracht aufwendiger und langwieriger Gründungsverfahren. Unternehmerische Initiative wird so erstickt.

*Lösung:* Der bürokratischen Regulierungswut in Deutschland muß ein Ende bereitet werden. Staatliche Vorschriften sind auf das erforderliche Mindestmaß zu beschränken. Hierzu muß das bestehende Regelungsdickicht systematisch durchforstet und ausgedünnt werden. Neue Gesetze und Verordnungen sind regelmäßig mit einem automatischen Verfallsdatum zu versehen; nur was sich bewährt, darf verlängert werden. Nur so können den marktwirtschaftlichen Kräften wieder mehr Entfaltungsmöglichkeiten gegeben werden.

---

### • Interventionismus und Aktionismus

*Gegenwärtige Situation:* Von einer wohldurchdachten ordnungspolitischen Ausrichtung der deutschen Politik kann heute keine Rede mehr sein. Zum einen treten interventionistische Eingriffe der Politik in den Marktprozeß nahezu täglich auf. Zum anderen ist die gesetzgeberische Gestaltung des wirtschaftlichen Ordnungsrahmens durch politischen Aktionismus geprägt mit der Folge, daß sich die Rahmenbedingungen ständig und in kurzer Frist ändern. Die Ursachen hierfür sind vielfältig. Eine Rolle spielt häufig das fehlende Verständnis in der Politik darüber, wie die Koordination der wirtschaftlichen Pläne und Handlungen in der marktwirtschaftlichen Ordnung erfolgt und wie sich die handelnden Menschen an veränderte Umstände anpassen. Ebenso wichtig ist der Umstand, daß Politiker, da sie Wahlsiege für sich und die eigene Partei anstreben, ihr Verhalten oft an dem Wahlkalender für Bundes- und

Landtagswahlen ausrichten. Denn aus Sicht der Politiker sind Reformen nur dann erfolgreich, wenn sie zu kurzfristig meßbaren Erfolgen führen, die man dem Wähler vor der nächsten Wahl präsentieren kann. Zu groß ist die Unsicherheit, daß die Wähler eine langfristig ausgerichtete Politik nicht mit ihrer Stimme honorieren. Eine dritte Ursache liegt in der heutigen Mediengesellschaft, in der einzelne Themen nur kurz, dafür aber um so intensiver diskutiert werden. All dies führt zwangsläufig zu an kurzen Fristen ausgerichtetem Denken und Verhalten. So dominiert eine unstete, interventionistische und aktionistische Ad-hoc-Politik, die ihren Höhepunkt jeweils um die Wahltermine herum findet. Schnellgestrickten Lösungen, die häufig im Widerspruch zur marktwirtschaftlichen Grundordnung stehen, wird der Vorzug vor durchdachten, langfristig ausgerichteten Reformkonzepten gegeben.

*Ökonomisches Problem:* Staatliche Interventionen in den Marktprozeß und aktionistische Änderungen des Ordnungsrahmens ändern zum Teil massiv das wirtschaftliche Umfeld vieler Menschen und Unternehmen, so daß deren Wirtschaftspläne Makulatur werden. Je weniger berechenbar die Politik ist, desto größer ist die Unsicherheit in der Wirtschaft über zukünftige Chancen und Risiken. Dies beeinträchtigt erheblich die Bereitschaft, Investitionen zu tätigen, da diese im Regelfall eine längerfristige Anlage darstellen, die oft erst nach mehreren Jahren positive Nettoerträge erbringt.

Exemplarisch für die zum Teil zerstörerische Wirkung des Interventionismus der Politik sei auf die staatlichen Maßnahmen zur Rettung der Philipp Holzmann AG verwiesen. Die staatliche Intervention hat dieses Unternehmen nicht retten können, aber vielen eigentlich konkurrenzfähigen Wettbewerbern massiv geschadet: Der Abbau der in der Bauindustrie bestehenden Überkapazitäten erfolgte für die Zeit der Sanierungsversuche nicht bei Holzmann, sondern durch den Konkurs ungenannter kleiner und mittelständischer Bauunternehmen. Ähnlich verheerend erweist sich immer wieder die gezielte Förderung und Protegierung bestimmter, aus Politikersicht "strategischer" Unternehmen. Bremer Vulkan und Bankgesellschaft Berlin sind nur einige der jüngeren Beispiele solcher politischen Abenteuer. Nicht minder problematisch ist eine aktionistische Ordnungspolitik. Häufige Änderungen des Ordnungsrahmens stellen für die Unternehmen neben dem investitionsspezifischen Risiko des Marktes einen zusätzlichen Unsicherheitsfaktor dar, der sie tendenziell in ihrer Investitionsbereitschaft hemmt. Egal ob sie eine Verschlechterung der für sie relevanten Investitionsbedingungen befürchten oder ob sie auf eine Verbesserung der Rahmenbedingungen in der nächsten Legislaturperiode warten, insgesamt wirkt sich die durch die Unstetigkeit der Politik induzierte Unsicherheit negativ auf die Investitionsbereitschaft aus.

*Lösung:* Für erfolgreiches wirtschaftliches Handeln sind ein verlässlicher Ordnungsrahmen und der Verzicht auf

Staatsinterventionen von wesentlicher Bedeutung. Die unternehmerischem Handeln immanente wirtschaftliche Unsicherheit darf nicht durch eine staatlich induzierte Unsicherheit erhöht werden. Leitlinie politischen Handelns muß daher die Konstanz der Wirtschaftspolitik sein. Das bedeutet nicht, daß ordnungspolitische Reformen grundsätzlich unmöglich wären. Sie haben aber so durchdacht zu sein, daß sie auch für längere Geltungszeiträume Bestand haben.

---

### • Interessenpolitik, insbesondere Subventionen

*Gegenwärtige Situation:* In Deutschland privilegiert und diskriminiert die Politik in massivem Umfang. Dies betrifft insbesondere die Gewährung von finanziellen Vorteilen an ausgewählte Personengruppen, sei es durch direkte Subventionszahlungen, sei es durch indirekte Subventionen in Gestalt steuerlicher Vergünstigungen. Das gesamte Subventionsvolumen (ohne die Marktordnungsausgaben der EU) betrug gemäß offiziellem Subventionsbericht der Bundesregierung im Jahr 2000 fast 54 Mrd. Euro. Legt man andere Abgrenzungen des Subventionstatbestandes zugrunde, so erhält man fast den dreifachen Wert. Von den 54 Mrd. Euro entfielen 53 % auf Finanzhilfen. Allein der deutsche Steinkohlenbergbau wurde im Jahr 2000 mit 4,6 Mrd. Euro direkt gefördert. Durch sonderinteressenbedingte Ausnahmen von der Ökosteuern profitierten die Land- und Forstwirtschaft, der Bergbau, das Verarbeitende Gewerbe, das Baugewerbe sowie die Elektrizitäts-, Gas-, Fernwärme- und Wasserversorgungswirtschaft in einer Höhe von 3,17 Mrd. Euro.

*Ökonomisches Problem:* Die Gewährung von Subventionen ist grundsätzlich ökonomisch unsinnig. Erstens wird das politische Ziel von Subventionen – meist, die betroffenen Branchen oder Unternehmen wettbewerbsfähig zu machen – so gut wie nie erreicht. Häufig tritt zweitens sogar das Gegenteil ein. Denn für Unternehmen, die Subventionen erhalten, verringern sich der Wettbewerbsdruck und der Druck zur Anpassung an den Strukturwandel. Ineffiziente Unternehmen werden so künstlich im Markt gehalten. Da sich die begünstigten Unternehmen drittens schnell an einmal gewährte Subventionen gewöhnen, verstetigen sich diese regelmäßig. Viertens werden im Falle der Subventionierung einzelner Unternehmen eigentlich konkurrenzfähige Wettbewerber, die keine staatliche Unterstützung erhalten, aus dem Markt gedrängt; im Falle der Subventionierung ganzer Branchen findet eine gesamtwirtschaftlich ineffiziente Umlenkung der Faktoren in diese Branchen statt. Insbesondere im Ausbildungsbereich kann das dramatische Folgen haben, da junge Menschen in Berufen ohne echte Zukunftschance ausgebildet werden. Fünftens stehen gerade die Subventionen der dringend gebotenen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte entgegen.

Am problematischsten ist sechstens, daß die staatliche Subventionsvergabe die Unternehmen dazu anregt, sich in besonderem Maße um derartige Sondervorteile zu bemühen. Die Intensivierung des Lobbyismus durch Verbände, aber auch immer stärker durch einzelne (Groß-)Unternehmen, und damit der ständig steigende Druck auf die politischen Entscheidungsträger ist die sachnotwendige Folge. An die Stelle des Wettbewerbs um Kunden tritt der Wettbewerb um staatliche Unterstützungsmaßnahmen. Dieser Wettbewerb ist, da er lediglich der Umverteilung gilt, kein produktiver; er vernichtet Wohlstand, statt solchen zu generieren. Unmittelbar nach dem Wahlsieg der rot-grünen Koalition beispielsweise ist eine Fülle neuer Interessenverbände für erneuerbare Energien gegründet worden, die allesamt finanziert werden müssen. In dem Maße, wie solche Verbände bei der Akquisition von Vergünstigungen erfolgreich sind, tragen diese Kosten freilich nicht die dahinter stehenden Unternehmen, sondern faktisch die Steuerzahler.

Bisweilen nimmt die Privilegierung groteske Züge an. So kostet die Subventionierung des deutschen Steinkohlenbergbaus den Steuerzahler mit jährlich 70.000 Euro je Beschäftigtem mehr, als für die Fortzahlung sämtlicher Gehälter bei gleichzeitiger Schließung der Zechen zu bezahlen wäre. Das Feilschen bei der Ökosteuern hat Ausnahmeregelungen gerade für besonders energieintensive Branchen hervorgebracht, wodurch diese Steuer ad absurdum geführt wird. Die Kosten einer an Partikularinteressen ausgerichteten Politik trägt die Allgemeinheit. Denn zum einen muß die Gesamtheit der Steuerzahler für die Finanzierung aufkommen, zum anderen führt der verringerte Wettbewerbsdruck zu Ineffizienzen bei den begünstigten Unternehmen und damit zu höheren Endpreisen.

*Lösung:* Staatliche Privilegierungen und Diskriminierungen sind möglichst umfassend zu beseitigen. Der drastische Abbau von Subventionen stellt dabei ein Kernelement dar.

---

### • Korruption

*Gegenwärtige Situation:* Bestechung, der Versuch der Bestechung und Bestechlichkeit sind in Deutschland strafbar. Für die Verbreitung der Korruption sind jedoch neben der strafrechtlichen Sanktion für die Handelnden auch die ökonomischen Sanktionen für die beteiligten Personen und Unternehmen und die präventiven Maßnahmen entscheidend. Diesbezüglich bestehen in Deutschland nur wenige Regelungen. Insbesondere haben die Bürger bei der Vergabe öffentlicher Aufträge nur dann ein Akteneinsichtsrecht, wenn sie persönlich von einer Entscheidung betroffen sind. Korruptionsregister gibt es nur in einzelnen Bundesländern. Auf dem Korruptionsindex von Transparency International erscheint Deutschland nur auf Rang 18. Das

Parteiengesetz sieht für Politiker, die gegen dessen Vorschriften zur Rechenschaftslegung verstoßen, bislang keine strafrechtlichen Sanktionen vor. Nebeneinkünfte von Bundestagsabgeordneten werden nur dem Bundestagspräsidenten mitgeteilt, nicht aber veröffentlicht. Nicht berücksichtigt wird in der Gesetzgebung der Interessenkonflikt von Politikern bei der Aufsicht über öffentliche Unternehmen.

*Ökonomisches Problem:* Werden einzelne Amtsträger bestochen, um bestimmte politische Entscheidungen herbeizuführen, kommt es zur Begünstigung einzelner Personen oder Unternehmen zu Lasten des Gemeinwohls. Bei der Auftragsvergabe vom Staat an private Unternehmen führt Korruption zu überflüssigen Aufträgen oder zu überhöhten Preisen, die der Steuerzahler zu tragen hat. Außerdem wird der Wettbewerb verzerrt. Nicht das unterbreitete Angebot, das in bezug auf den Preis oder die Qualität überlegen ist, sondern die Höhe der Bestechung wird für den Akquisitionserfolg entscheidend. Wird das Streben nach besseren oder billigeren Lösungen nicht belohnt, fehlt ein Anreiz für Innovationen. Bei Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung führt Korruption dazu, daß der Staat seine Aufgabe als neutrale, dem Allgemeinwohl verpflichtete Instanz verletzt. Wirtschaftliche Entwicklung braucht aber einen stabilen und verlässlichen Rechtsrahmen. Korruption kann, wie die Asienkrise gezeigt hat, für ganze Volkswirtschaften gefährlich werden. Dies gilt nicht nur für arme, sondern auch für reiche Länder. Auch deshalb ist die Korruptionsbekämpfung eine wichtige Aufgabe der Wirtschaftspolitik jedes Landes.

Spenden an Politiker und Parteien sind Ausdruck einer freiheitlichen und demokratischen Ordnung. Wenn sie allerdings intransparent sind, können die Wähler nicht sehen, wer eine Partei im welchem Maße finanziell unterstützt und damit unter Umständen auch inhaltlich Einfluß zu nehmen versucht. Ähnliches gilt für Nebentätigkeiten und Nebeneinkünfte von Politikern, etwa aus Beraterverträgen. Falsche Angaben über Spenden können außerdem zu überhöhten Mitteln aus der staatlichen Parteienfinanzierung führen.

Ein besonderer Interessenkonflikt liegt bei öffentlichen Unternehmen vor. Die Politiker nehmen für die Bürger die Aufsicht über diese Unternehmen wahr, haben aber gleichzeitig ein Interesse, diese öffentlichen Unternehmen für ihre (partei-)politischen Ziele einzusetzen. So werden teilweise Politikerflüge, Parteispenden und Prestigeobjekte aus dem Haushalt öffentlicher Unternehmen finanziert, statt öffentliches Eigentum im Interesse der Bürger effizient zu bewirtschaften.

*Lösung:* Die Bürger sind als Steuerzahler von jeder ausgabenwirksamen Entscheidung persönlich betroffen. Sie sollten daher das Recht haben, die Verwendung ihrer Steuergelder im einzelnen nachzuvollziehen. Bei öffentlichen Aufträgen ist dazu die Transparenz der

Vergabeentscheidungen wesentlich zu erhöhen. Parteien, die öffentliche Gelder für die Finanzierung ihrer Aktivitäten in Anspruch nehmen, müssen ihre Haushalte publizieren. Politiker haben ihre Einkünfte aus Nebentätigkeiten offenzulegen. Auch sind sie bei Verstößen gegen das Parteiengesetz strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen. Die Kontrolle öffentlicher Unternehmen ist so zu reformieren, daß die Möglichkeiten für einen politischen Mißbrauch minimiert werden.

Ordnungspolitische Rahmensetzung

Finanzpolitik

### Die Probleme der Finanzpolitik

#### *Die Ausgangssituation*

Die öffentlichen Finanzen sind in einem bedrohlichen Zustand. Seit Jahrzehnten lebt die öffentliche Hand über ihre Verhältnisse. Permanente Finanzierungsdefizite lassen den Staatshaushalt seit den siebziger Jahren immer wieder aus dem Ruder laufen. Als Folge hat sich ein immenser Schuldenberg angesammelt. Die damit verbundenen Lasten werden den zukünftigen Generationen aufgebürdet. Daneben stellt das Steuersystem mit seinem auch für Experten kaum mehr zu durchblickenden Sammelsurium an Regeln, Sonderregeln und Ausnahmetatbeständen sowie mit seinen zu hohen – weil anreizschädlichen – Steuersätzen eines der gravierendsten Defizite in der Finanz- und Steuerpolitik dar. Die Folge ist eine stetige Steuerflucht ungeahnten Ausmaßes, sei es in das Ausland oder in die Schattenwirtschaft. Wenn aber die Illegalität zum Massenphänomen wird, dann ist zu fragen, ob das Einnahmensystem in der Gesellschaft noch ausreichend akzeptiert wird.

#### *Die Ursachen der gegenwärtigen Probleme*

Die Ursachen für die heutigen Probleme sind vielfältig. Was die öffentliche Verschuldung angeht, haben seit den siebziger Jahren die Versuche, eine antizyklische Konjunkturpolitik zu betreiben, dazu geführt, daß in konjunkturellen Abschwüngen die Nettoneuverschuldung regelmäßig zunahm. Die für einen langfristigen Haushaltsausgleich notwendigen staatlichen Finanzierungsüberschüsse blieben dagegen auch in den Aufschwungsphasen Wunschdenken. Sie wurden in keinem einzigen Jahr realisiert. Denn regelmäßig zeigte sich, daß einmal aufgelegte Ausgabenprogramme und staatlich gewährte Leistungen kaum rückgängig gemacht werden können. Außerdem ist es sehr viel einfacher, in guten Zeiten großzügige Geschenke an Interessengruppen und Wähler zu verteilen, als die Ausgaben einzuschränken. Als weiteres Problem kamen in den neunziger Jahren die völlig unterschätzten finanziellen Belastungen aus der Wiedervereinigung hinzu.

Das Chaos im Steuerrecht resultiert größtenteils aus den fortwährenden und immer weiter um sich greifenden Versuchen, das Steuersystem für die Verwirklichung vielfältigster Förder-, Entlastungs- und Subventionstat-

bestände zu instrumentalisieren. Ursächlich hierfür sind vor allem zwei Dinge. Zum einen kommen viele Antriebe für eine weitere Komplizierung des Steuerrechts aus der Politik, sei es aus der meist verfehlten Vorstellung heraus, auf diese Weise bestimmte politisch gewollte Ergebnisse im Wirtschaftsprozess zu erzielen, sei es aus der ebenso verfehlten Vorstellung heraus, daß über steuerliche Sondertatbestände Einzelfallgerechtigkeit herbeiführbar sei. Zum anderen fordern immer wieder Interessenverbände für ihre Klientel steuerliche Sonderbehandlungen ein und setzen diese auch durch. Ein plastisches Beispiel für den zweiten Wirkungsprozeß sind die vielfältigen Ausnahmen zur Öko-Steuer, ein Beispiel für beide Prozesse ist das in seiner Komplexität kaum mehr durchschaubare Einkommensteuerrecht.

#### *Drängender Reformbedarf*

Die Finanz- und Steuerpolitik bedarf tiefgreifender Reformen. Nur mit einer Konsolidierung der öffentlichen Haushalte lassen sich mittelfristig wieder ausreichende politische Handlungsspielräume gewinnen. Gleichzeitig muß das Steuer- und Abgabensystem so umgestaltet werden, daß die wirtschaftliche Dynamik gefördert wird und sich Schwarzarbeit und Steuerhinterziehung im gegenwärtigen Ausmaß nicht mehr lohnen. Nur wenn der Steuer- und Abgabenwiderstand in der Bevölkerung verringert wird, läßt sich eine gerechte, alle Bürger umfassende Besteuerung und Abgabenerhebung mit einer – auch unter freiheitlichen Gesichtspunkten – vertretbaren Kontrolldichte erzielen und einer Kriminalisierung großer Teile der Gesellschaft begegnen.

---

### **Die drängendsten Probleme und ihre Lösungen**

#### **• Haushaltskonsolidierung**

*Gegenwärtige Situation:* Die permanenten Finanzierungsdefizite der vergangenen Jahrzehnte haben dazu geführt, daß sich die öffentliche Verschuldung heute auf über 1,2 Billionen Euro beläuft. Das sind 60 % des Bruttoinlandsprodukts. Das im Vertrag von Maastricht für die Europäische Währungsunion festgelegte Schuldenstandskriterium erfüllt Deutschland daher nur mehr schlecht als recht. Von den öffentlichen Schulden entfällt heute auf den Bund mit rund 720 Mrd. Euro etwas mehr als die Hälfte. Den Rest teilen sich die Bundesländer (ca. 376 Mrd. Euro), die Gemeinden (ca. 86 Mrd. Euro) und diverse "Sondervermögen" (63 Mrd. Euro). Allein die Zinsausgaben des Bundes verschlingen fast 39 Mrd. Euro oder knapp 16 % des Bundeshaushaltes. Sie sind nach den Sozialausgaben in Höhe von rund 100 Mrd. Euro und den Subventionen in Höhe von – bei konservativer Schätzung – 54 Mrd. Euro der drittgrößte Ausgabenblock im Bundeshaushalt. Der Schuldenberg kann nur abgebaut werden, wenn die Einnahmen der öffentlichen Hand die Ausgaben übersteigen. Hiervon kann im Augenblick in Deutschland, anders als in anderen

Staaten der Europäischen Union, keine Rede sein. Selbst vom Ziel eines ausgeglichenen Haushalts ist Deutschland noch weit entfernt. Überaus fraglich ist sogar, ob Deutschland die im Vertrag von Maastricht festgelegte Obergrenze für die jährliche Nettoneuverschuldung von maximal 3 % des Bruttoinlandsproduktes in diesem Jahr wird einhalten können.

*Ökonomisches Problem:* Schuldenstand, Nettoneuverschuldung und Zinszahlungen schränken den politischen Handlungsspielraum des Staates in beträchtlichem Maße ein. Unerwartete Sonderbelastungen können weder aus dem regulären Haushaltsvolumen über Umschichtungen noch durch eine vorübergehende Kreditfinanzierung bewältigt werden. Der Weg einer höheren Neuverschuldung ist durch die – sinnvollen – Restriktionen des Vertrages von Maastricht und des Europäischen Stabilitätspaktes blockiert. Überschreitet die Nettoneuverschuldung die 3%-Marke, drohen erhebliche Sanktionsmaßnahmen durch die Europäische Union. Abgesehen davon würde eine Überschreitung des Defizitkriteriums in Europas größter Volkswirtschaft einen enormen Vertrauensverlust für die noch junge europäische Währung bedeuten und die Konsolidierungsbemühungen in den anderen Mitgliedstaaten negativ beeinflussen. Dies könnte früher oder später die Europäische Zentralbank zu einer restriktiveren Zinspolitik veranlassen, um inflationäre Risiken im Keim zu ersticken.

*Lösung:* Die bislang viel zu zaghaften Konsolidierungsanstrengungen sind erheblich zu intensivieren. Einsparpotentiale ergeben sich vor allem bei den Subventionen und langfristig bei den Sozialausgaben. Eine Verletzung der auf europäischer Ebene vereinbarten Stabilitätskriterien ist unter allen Umständen zu vermeiden. Im Gegenteil muß der derzeit bestehende budgetäre Druck dazu genutzt werden, gegen die Erbhöfe der Vertreter von Sonderinteressen vorzugehen, alle Ausgabenpositionen des Staates radikal in Frage zu stellen und sie zusammenzustrichen.

---

#### **• Einkommensteuerrecht**

*Gegenwärtige Situation:* Das deutsche Einkommensteuerrecht ist in seiner Komplexität kaum zu überbieten. Noch relativ nachvollziehbar mutet der Einkommensteuertarif an, der nach einem Grundfreibetrag von 7.235 Euro mit einem Eingangssteuersatz von 19,9 % beginnt und nach zwei linear-progressiven Zonen ab einem zu versteuernden Einkommen von 55.008 Euro bei einem Grenzsteuersatz von 48,5 % verharret. Hinzu kommen noch 5,5 % Solidaritätszuschlag auf die Steuerschuld. Die Bemessungsgrundlage ist ungleich komplizierter. Sie zeichnet sich durch eine exorbitante Verschränkung und Verschachtelung von Tatbeständen, Ausnahmen und Ausnahmen von Ausnahmen aus.

Beispielsweise enthält § 3 des Einkommensteuergesetzes 66 durchnummerierte Ausnahmetatbestände; allein der Ausnahmetatbestand Nr. 40, der das neue Halbeinkünfteverfahren regelt, umfaßt weitere zehn Unterpunkte. Steuerfrei sind nach diesen Vorschriften auch so schöne, jeden Steuerzahler erfreuende Einnahmen wie "Bergmannsprämien nach dem Gesetz über Bergmannsprämien" (Nr. 46), "der Unterhaltsbeitrag und der Maßnahmebeitrag nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz, soweit sie als Zuschuß geleistet werden" (Nr. 37) und "die Aufstockungsbeträge im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe a sowie die Beiträge und Aufwendungen im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe b und des § 4 Abs. 2 des Altersteilzeitgesetzes, die Zuschläge, die versicherungsfrei Beschäftigte im Sinne des § 27 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch zur Aufstockung der Bezüge bei Altersteilzeit nach beamtenrechtlichen Vorschriften oder Grundsätzen erhalten sowie die Zahlungen des Arbeitgebers zur Übernahme der Beiträge im Sinne des § 187a des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch, soweit sie 50 von Hundert der Beiträge nicht übersteigen" (Nr. 28).

Da das 328 Seiten umfassende Einkommensteuergesetz das Einkommensteuerrecht noch nicht präzise genug regelt, wurde es konkretisiert durch eine 32-seitige Einkommensteuer-Durchführungsverordnung und Einkommensteuer-Richtlinien, die ihrerseits 640 Seiten umfassen (Seitenzahlen nach der Beck-Textausgabe im dtv 2002). Die Komplexität hat solche Ausmaße angenommen, daß selbst Steuerfachleute nicht mehr wissen, wie sie bestimmte Vorschriften zu verstehen haben.

Ökonomisches Problem: Der Versuch, mit dem deutschen Einkommensteuersystem immer neue politische Ziele zu verfolgen, hat zu seiner völligen regulatorischen Überfrachtung geführt. Die Komplexität hat solche Ausmaße angenommen, daß häufig auch der Gesetzgeber die fiskalischen Auswirkungen einer Änderung des Einkommensteuerrechts nicht mehr absehen kann. Denn findige Steuerzahler nutzen politisch gewollte Steuerschlupflöcher regelmäßig auch zu von der Politik nicht vorhergesehenen, ungewollten Verringerungen ihrer Steuerlast. Kurzerhand wird das Recht dann

erneut geändert und erfährt damit eine weitere Komplizierung. Neben der so hervorgerufenen Zunahme der Sonderregelungen führt insbesondere auch das ständige Abändern des Einkommensteuerrechts als solches zu einer weiteren Verschärfung der ohnehin schon bestehenden Rechtsunsicherheit.

Die gewöhnlichen Steuerzahler werden gleich aus mehreren Gründen benachteiligt. Erstens fehlen ihnen meist das Wissen und die Möglichkeiten sowie nicht zuletzt auch ein ausreichend hohes Bruttoeinkommen, um die vorhandenen steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten zu nutzen. Im Gegenteil können sie ihre Einkommensteuererklärungen selbst kaum noch korrekt erstellen. Die Frustration über das Steuersystem und das Gefühl, aufgrund mangelnder steuerlicher Kenntnisse vom Staat geschöpft zu werden, führen immer wieder zu illegalen Ausweichreaktionen. Zweitens haben die gewöhnlichen Steuerzahler die Einnahmenausfälle, die sich aus den vielfältigen Steuerschlupflöchern für andere Steuerzahler ergeben, über entsprechend höhere Belastungen anteilig zu tragen. Das hat auch gesamtwirtschaftliche Konsequenzen. Denn zentrales Problem aller steuerlichen Sondervergünstigungen ist die Tatsache, daß sie aufgrund einer Schmälerung der Bemessungsgrundlage dazu führen, daß die Grenzsteuersätze anreizschädlich hoch bleiben müssen, um das erforderliche Steueraufkommen zu generieren. Hohe Grenzsteuersätze sind jedoch Gift für die Leistungsbereitschaft der Wirtschaftssubjekte und beeinträchtigen nachhaltig die Wachstumskräfte der Wirtschaft.

*Lösung:* Die Einkommensteuer muß dringend und umfassend reformiert werden. Sie darf nicht länger als verzerrende Lenkungssteuer mißbraucht werden. Die Bemessungsgrundlage ist massiv zu verbreitern, die Steuersätze sind massiv zu senken. Das impliziert eine umfassende Streichung der Subventionstatbestände im Rahmen der Einkommensteuer. Nur wenn traditionelle Besitzstände aufgebrochen werden, ist eine Reform möglich, die diesen Namen auch verdient. Nur so läßt sich eine deutliche Absenkung der Steuersätze und darüber eine beträchtliche Ausweitung der wirtschaftlichen Dynamik erzielen.