

Steuersystem und Wirtschaftswachstum

Beiträge zur
Frankfurter Konferenz
Steuersystem und Wirtschaftswachstum
am 30. Mai 1988 in den Räumen der
Deutsche Bank AG, Frankfurt

Eine gemeinsame Veranstaltung von
Frankfurter Institut
für wirtschaftspolitische Forschung e.V.,
Bad Homburg
Institut der deutschen Wirtschaft, Köln
Manhattan Institute for Policy Research,
New York

November 1988

Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V.
Kaiser-Friedrich-Promenade 157, 6380 Bad Homburg v.d.H.
Telefon (06172) 42074

ISBN 3-89015-019-5

Vorwort

Die Vereinigten Staaten erleben eine Steuerreform, die ihren Bürgern die niedrigsten Steuersätze seit einem halben Jahrhundert beschert. Der englische Schatzkanzler gibt einen Abbau der Einkommensteuern bekannt - und gleichzeitig einen Abbau der Staatsverschuldung. Weltweit senken große und kleine Staaten ihre Steuern, um Wachstumsdynamik freizusetzen und die Leistungsfähigkeit ihrer Volkswirtschaften zu steigern. Kein Zweifel: Der Wettbewerb der Steuersysteme, Brennpunkt im internationalen Wettbewerb der Wirtschaftsstandorte, ist in vollem Gang.

Die Bundesrepublik - ausgehend von einem hohen Niveau, jedoch in zentralen wirtschaftlichen Kenndaten seit Jahren Mittelmaß - droht in diesem Wettbewerb zurückzufallen und international den Anschluß zu verlieren. Was die deutsche Wirtschaft als Antwort auf die tiefgreifenden weltweiten Veränderungen der Produktions- und Absatzbedingungen, aber auch angesichts der demographischen Entwicklung und angesichts des raschen gesellschaftlichen und technischen Wandels braucht, sind Anpassungsfähigkeit, Flexibilität und Dynamik. Zu wünschen wäre sogar mehr: Die Kraft und die Fähigkeit, diesen Wandel aktiv mitzugestalten.

Das verlangt richtungweisende politische Entscheidungen. Die Bundesregierung hat mit ihrer Steuerpolitik, nicht zuletzt mit der Einkommensteuerreform 1990, Schritte in die richtige Richtung unternommen. Aber erinnern wir uns: Die steuerpolitische Diskussion im Vorfeld dieser Reform war geprägt von Gruppenegoismen und Verteilungsargumenten - als ob es nicht mehr darum ginge, das zu Verteilende zuvor in ausreichendem Umfang zu produzieren, als ob Fragen der internationalen Konkurrenzfähigkeit oder des Arbeitsmarktes irrelevant geworden wären. Konzentration auf das Wesentliche ist geboten. Nur eine sich auch als Wachstumspolitik verstehende Steuerpolitik, die zusammen mit einer Politik der Deregulierung, Flexibilisierung und Privatisierung ein homogenes Ganzes bildet, wird den vor uns liegenden Herausforderungen gerecht. Notwendig ist eine ordnungspolitisch klare, am Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft ausgerichtete Wirtschaftspolitik.

Viele, vermutlich sogar die Mehrheit der Betroffenen, sehen die Notwendigkeit einer solchen Politik durchaus ein. Zu wissen, was getan werden muß, reicht jedoch nicht aus. Wir sind - und diese Feststellung ist keineswegs besonders überzogen - Weltmeister im Erkennen des Richtigen. Wenn es aber darum geht, das als richtig erkannte in die politische Praxis umzusetzen, belügen wir in der Regel nur hintere Ränge. Die Tyrannei der Besitzstände in unserem Land, das Festhalten am Status quo, eine Unbeweglichkeit im Denken, der die Unbeweglichkeit der Apparate geradezu zwingend folgt - all dies verhindert stets aufs neue, daß wegweisende und mutige politische Schritte gemacht werden.

Die Frankfurter Konferenz : Steuersystem und Wirtschaftswachstum, die am 30. Mai 1988 in den Räumen der Deutsche Bank AG stattgefunden hat, hat diese Problemstellung aufgegriffen. Wissenschaftler und Praktiker aus der Bundesrepublik und aus den Vereinigten Staaten haben die Erfolge der offensiven amerikanischen Steuerpolitik der vergangenen Jahre ebenso engagiert diskutiert wie die Möglichkeiten und Grenzen der deutschen Wirtschaftspolitik. Die Experten sind sich einig: Die Bundesrepublik hat alle Chancen, die drängenden wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Probleme zu meistern und ihre Rolle als führende Wirtschaftskraft zu behaupten. Aber ohne eine ihrer Verantwortung bewußte Ordnungs- und Wirtschaftspolitik kann dies nicht gelingen.

Frankfurt am Main, November 1988
Ulrich Weiss

Inhalt

Steuersystem und Wirtschaftswachstum: Plädoyer für eine umfassendere Sicht Gert Dahlmanns	7
Die amerikanische Erfahrung: Wachstums- und Verteilungswirkungen der Steuerreform 1981 Lawrence Lindsey	12
Der technologische Imperativ George Gilder	23
Wettbewerb der Steuersysteme Alan Reynolds	27
Wirtschaftswachstum und der öffentliche Sektor Richard W. Rahn	37
Die Bundesrepublik im Standortwettbewerb Gerhard Fels	45
Reaganomics im Urteil der Wirtschaftswissenschaft Allan Meltzer	59
Einige Anmerkungen aus Bonner Sicht Gert Haller	73
Personenregister	79

Steuersystem und Wirtschaftswachstum: Plädoyer für eine umfassendere Sicht

Gert Dahlmanns

"Ein jeder hat seine Sicht, doch nicht jeder sieht etwas".

Ein Aphorismus, wie gemünzt auf den Zustand der gegenwärtig geführten öffentlichen Diskussion um die Tragfähigkeit der wirtschaftlichen Grundlagen unserer Gesellschaft und die ökonomischen Voraussetzungen künftiger Prosperität. Einer vorurteilsfreien Betrachtung und Einschätzung der Lage steht dabei, gerade in der Bundesrepublik, eine merkwürdige, schon seit langem um sich greifende Augenkrankheit im Wege: Jene Verengung des Blickfelds auf das Vordergründige, die nahezu alle dem Thema geltenden Auseinandersetzungen kennzeichnet.

Nun gibt es bei uns im Vordergrund in der Tat viel Erfreuliches zu sehen und zu veranschlagen: Ein hoher Lebensstandard mit breit gestreuten Einkommen, beträchtliche Vermögen und Anwartschaften auch beim Durchschnittsbürger, sozialer Friede, eine hervorragende Infrastruktur. Den Deutschen in der Bundesrepublik geht es, aufs Ganze gesehen, besser als je zuvor in ihrer Geschichte. Können oder wollen sie gerade deshalb nicht über den Vordergrund hinausblicken? Zu viele meinen, es würde fast wie von selbst so weitergehen mit dem Zuwachs der Verteilungsmasse nach Quantum wie nach Qualität. Und dementsprechend klagen sie ihre Forderungen an Staat und Gesellschaft ein, individuell wie kollektiv.

Diese Betrachtungsweise ist kurzsichtig. Schon nicht gesehen wird bei solcher Fixierung auf den Vordergrund die doch offenkundige Reihe von Schwächesymptomen unserer Volkswirtschaft. Sie wächst seit Beginn der achtziger Jahre erheblich langsamer als die der anderen großen OECD-Staaten. Ihr Zuwachs an Beschäftigung ist bescheiden und reicht zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit heute und, wichtiger noch, in den kommenden Jahren, keineswegs aus. Die Deutschen investieren nur zögerlich, vor allem aber viel zu zaghaft im eigenen

Land, und tragen auf diese Weise dazu bei, die Wachstums- und Beschäftigungsprobleme noch zu verschärfen und in die Zukunft fortzuschreiben.

Nicht gesehen werden auch die Ursachen dieser Symptome, vor allem die Lasten, die sich als immer größere Gewichte auf alles Wirtschaften in der Bundesrepublik legen, während sie im konkurrierenden Ausland immer konsequenter abgestreift oder erleichtert werden: Die Lasten prohibitiver Besteuerung zum Beispiel, die Spirale steigender kollektiver Zwangsabgaben, der allgegenwärtige Druck starrer Regulierungen.

Nicht gesehen wird schließlich der aus alledem ableitbare tiefere Grund zur Sorge: Die Gefahr einer ganz allmählichen Auszehrung des Arbeitsplatzes Bundesrepublik zugunsten anderer Staaten und Regionen, wenn nicht beizeiten gegengesteuert wird.

Doch statt genauer hinzusehen, verkünden sonst durchaus konträr zueinander stehende Teile der Gesellschaft ihre von Wunschdenken geprägte und insoweit übereinstimmende Sicht von Zustand und wirtschaftlicher Zukunft unseres Landes. Danach sind die Schwächesymptome vorübergehender Natur, die steigenden Lasten Ausdruck von Solidarität und die Standortprobleme nur vermeintlich. In der derzeitigen Diktion der Gewerkschaften ist der Standort Bundesrepublik gar "erlesen" und darf nicht weiter thematisiert werden. Auch das zeigt eine starke Blickverengung und offenbart überdies die völlige Verkennung der wirklich auf dem Spiel stehenden Interessen. Denn bei dieser Frage geht es gerade nicht um die gegenwärtige Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen, und es sind in erster Linie nicht die Interessen von Unternehmern gefährdet. Es geht um die Arbeitsplätze von morgen und damit um die Chancen all derer, die dann erwerbstätig sein oder werden möchten.

Aus dem bisher Skizzierten wird schon deutlich, wohin die aufs Vordergründige beschränkte Sichtweise geführt hat - zu doppeltem Realitätsverlust. Phänomene der Gegenwart, die nicht in dieses vordergründige Bild passen, werden perspektivisch verzerrt und dramatisiert, die entscheidenden ökonomischen Anforderungen der Zukunft an alle Glieder der Ge-

sellschaft hingegen verniedlicht. Ein Beispiel zur Verzerrung der Gegenwart: Als es zu Anfang dieses Jahres in Rheinlanden darum ging, im Rahmen des unumgänglichen Strukturwandels ein Stahlwerk auf längere Sicht stillzulegen, um das Gesamtunternehmen zu retten, konnte man selbst der ansonsten ausgewogeneren Presse entnehmen, die Menschen vor Ort seien bald "ohne Arbeit und Brot" - und das, obwohl die dortigen Arbeitnehmer in einem selbst für deutsche Verhältnisse ungewöhnlichen Maße materiell abgesichert und mit Ersatzarbeitsplätzen versorgt werden sollten. Als Beispiel für die Verniedlichung der Zukunft kann die ans Wundergläubige grenzende Sorglosigkeit dienen, mit der unsere Gesellschaft derzeit die Alterssicherung ihrer eigenen Nachkommen vorbereitet. Politiker, Arbeitgeber wie Arbeitnehmer und die Verwalter der bestehenden Systeme weigern sich beharrlich, über das nahe Jahr 2010 hinaus wirksame Vorkehrungen zur Alterssicherung zu treffen. Es ist, als ob wir ein Raumschiff auf die Reise schickten ohne der Besatzung für mehr als nur die Hälfte der Strecke Treibstoff und Funktionsfähigkeit der Instrumente zuzusichern zu können.

Hinter dieser bedrohlichen Einschränkung der Sehkraft steht, von allen Gruppenegoismen einmal abgesehen, in erster Linie der Verlust des Denkens in ganzheitlichen ordnungspolitischen Kategorien. Dies vierzig Jahre nach der Wirtschafts- und Währungsreform Ludwig Erhards feststellen zu müssen, ist schmerzhaft. Ordnungspolitik, die jene wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung überhaupt erst möglich gemacht hat, deren Nutznießer wir heute sind, wird gegenwärtig weit hin nur noch als kleine Münze gehandelt. Vielen gilt es heute als Ausweis wirtschaftspolitischer Kompetenz, "pragmatisch" gegen ordnungspolitische Grundregeln zu verstoßen. Außerhalb des Blickfelds bleibt auch hier, daß gegen den Markt gerichtete Maßnahmen unausweichlich immer neue Eingriffe notwendig machen - in der Sozialpolitik, bei der Vergabe von Subventionen, im Agrarsektor und in vielen anderen Bereichen. Kein Wunder, daß sich dann die Probleme potenzieren, zusätzlich noch verstärkt durch den dramatischen Weg unseres ganzen Volkes in die Überalterung.

Mit dieser internationalen Konferenz wollen wir die Notwendigkeit ordnungspolitisch stimmigen Handelns und seine po-

sitiven Auswirkungen am Beispiel der Wechselwirkungen von Steuersystem und Wirtschaftswachstum verdeutlichen. Auch in diesem Bereich ist die Verengung des Blickfelds auf Vordergründiges nicht zu übersehen. Was im Ausland, auch unmittelbar um uns herum, gerade an der Steuerfront geschieht, wird aus der öffentlichen Diskussion weitgehend ausgeblendet: Daß die Vereinigten Staaten seit dem 1. Januar vorigen Jahres die niedrigsten Steuersätze der westlichen Welt haben, die nach einer Übergangsphase im Spitzensteuersatz nur noch 28% betragen, und daß dort nach Anhebung des Grundfreibetrags 6 Millionen Familien keine Einkommensteuer mehr zu zahlen haben. Daß es in England gelingt, eine konsequente Steuersenkungspolitik mit dem Abbau der Staatsverschuldung zu verknüpfen und zugleich solides Wachstum herzustellen. Daß in Japan die steuerpolitische Diskussion in vollem Gang ist und um ein riesiges Steuerreformpaket gerungen wird. Daß die Italiener seit Anfang des Jahres weniger Einkommensteuer zahlen und daß in Frankreich die Steuern für Haushalte und Unternehmen deutlich gesenkt worden.

Die relative Benachteiligung von Eigeninitiative und Leistung in der Bundesrepublik ist dadurch noch größer geworden. Unser Steuersystem begünstigt weiterhin den Export von Kapital und Arbeitsplätzen und steht wirklich dauerhaft angelegtem Wirtschaftswachstum entgegen. Im vollentbrannten Wettbewerb der Steuersysteme sind wir derzeit weit abgeschlagen. Das ist einer der Gründe dafür, daß der für unser Fortkommen letztlich entscheidende Strukturwandel im Land nur schleppend vorankommt.

Damit wird keineswegs verkannt, daß die Bundesregierung mit ihrer dreistufigen Steuerreform von 1986 - 1990 richtige Schritte getan und sich überdies vorgenommen hat, das Reformwerk in der nächsten Legislaturperiode mit der dringend gebotenen Umstrukturierung der Unternehmensbesteuerung fortzusetzen. Indes, auch die Politik vermag mit ihren Reformvorstellungen letztlich nicht weiter zu gehen, als die allgemeine Akzeptanz reicht. Konsens aber ist in der gesellschaftlichen Konstellation der Bundesrepublik mit ihrer spezifischen Verbindung von Konfliktpotential und Beharrungsvermögen besonders schwer herzustellen, erst recht auf dem wirtschaftspolitischen, vom Umverteilungsdenken beherrschten Feld.

Gerade deshalb müssen wir auch hier, im steuerpolitischen Bereich, den Blick wieder weiten, die globalen Zusammenhänge sehen und bereit sein, aus den Erfahrungen anderer Staaten zu lernen - ohne gewachsene Systemunterschiede zu überschauen oder Fremdes um jeden Preis kopieren zu wollen. Zu dem, was wir in unser Bewußtsein aufnehmen müssen und wovon die Beiträge zur Frankfurter Konferenz handeln, gehören die in den Vereinigten Staaten mit dem Economic Recovery Tax Act von 1981 gemachten Erfahrungen, die sich zur Zeit in Großbritannien wiederholen: daß hohe Steuersätze keineswegs ein hohes Steueraufkommen garantieren und daß eine Senkung der Spitzensteuersätze zu Steuernehmereinnahmen geführt hat. Hierzu gehört nicht minder die praktische Erkenntnis vieler Herren Länder, daß eine Ausdehnung der Staatstätigkeit über die eigentlichen Aufgaben der öffentlichen Hand hinaus wirtschaftliche Dynamik bremst und zu Lasten von Wohlstand und individueller Entscheidungsfreiheit geht. Hierzu gehört schließlich die Einsicht, daß eine wachstumsorientierte Steuerpolitik, wenn sie ihre volle Wirkung entfalten soll, Teil einer homogenen, aufeinander abgestimmten Wirtschafts-, Sozial- und Gesellschaftspolitik sein muß.

Um diese Zusammenhänge geht es, auch bei dieser Konferenz. Mit ihr möchten wir einmal mehr dazu beitragen, vorgefaßte Sichtweisen in Frage zu stellen und den Blick wieder auf das Ganze zu lenken.

Die amerikanische Erfahrung: Wachstum- und Verteilungswirkungen der Steuersenkung 1981

Lawrence Lindsey

Die 80er Jahre waren für die Vereinigten Staaten eine Periode beeindruckender steuerpolitischer Experimente und Erfahrungen. Die Ergebnisse dieser Politik, insbesondere der Senkung des Spitzensteuersatzes von 70% auf 50%, sind im wesentlichen bekannt. Die Daten zeigen deutlich: Hohe Spitzensätze bei der Einkommensteuer dämpfen nicht nur den Anreiz zu arbeiten, zu sparen und zu investieren. Sie sind vor allem auch kontraproduktiv hinsichtlich des Steueraufkommens des Staates.

Die Wirtschaftswissenschaft erkennt die Möglichkeit, daß Steuersätze und Steueraufkommen sich invers zueinander verhalten, seit langem an. So argumentierte Adam Smith in "The Wealth of Nations": "Hohe Steuern bedeuten, sei es durch verminderten Verbrauch der besteuerten Güter, sei es, weil sie Schmuggel ermutigen, für die Regierung häufig ein geringeres Steueraufkommen als jenes, das bei bescheideneren Steuersätzen erzielbar gewesen wäre."

Heute wird diese theoretische Überlegung von Adam Smith allgemein als Tatsache anerkannt.

Mit dem Zusammenhang zwischen Steuersätzen und Steueraufkommen befaße ich mich seit den frühen 80er Jahren, als ich Mitglied im Stab des President's Council of Economic Advisers war. In dieser Zeit begannen sich die Wirkungen der Steuersenkungen, die ab 1982 in Kraft traten, abzuzeichnen. Es gab aber noch keine konkreten Zahlen, wir konnten über die Wirkungen der Steuerreform eigentlich nur spekulieren. Die politisch Verantwortlichen waren damals praktisch in zwei Lager gespalten, mit zwei extremen Ansichten.

Das erste Lager, das ich als extrem angebotsorientiert bezeichnen möchte, vertrat die Auffassung, daß Steuersenkungen die Steuereinnahmen des Staates in jedem Fall erhöhen

werden. Aufgrund meiner akademischen Ausbildung bei Martin Feldstein an der Harvard University kam ich zu dem Schluß, daß dies eigentlich nicht plausibel sei.

Das zweite Lager - ich nenne es die "herkömmliche Meinung" - behauptete, die Höhe der Steuersätze sei für die Motivation zu arbeiten, zu sparen oder Einkommen zu erzielen, völlig irrelevant. Obwohl dieser Standpunkt weit verbreitet und Basis für die politische Praxis war, widerspricht er doch den elementarsten wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnissen. Selbstverständlich hat die Höhe der Steuern einen Einfluß auf das Verhalten der Steuerzahler.

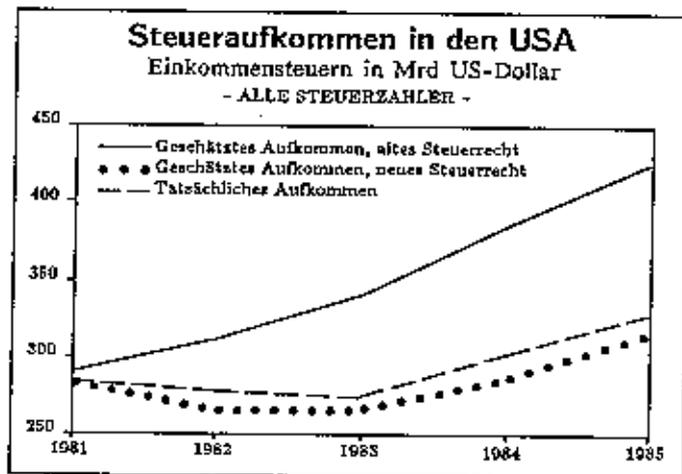
Aus meiner Sicht stellte die "herkömmliche Meinung" ebenso eine Extremposition dar wie die diametral entgegengesetzte Position der extrem angebotsorientierten Ökonomen. Vereinfacht ausgedrückt: Ich war der Meinung, die Reaktion der Steuerzahler sei weder Null noch unendlich elastisch, sie müsse vielmehr irgendwo zwischen diesen Grenzwerten liegen. Meine Untersuchungen, deren Ergebnisse ich im folgenden erläutere, waren nichts anderes als die Suche nach dem tatsächlichen Wert zwischen diesen beiden Extremen.

Die Frage, der man sich bei dieser Suche stellen muß, ist nicht etwa: "Steigen oder sinken die Steuereinnahmen nach einer Veränderung der Steuersätze?" Die entscheidende Frage lautet vielmehr: "Wären die Steuereinnahmen höher oder geringer als sie gewesen wären, hätte es die Steuerreform nicht gegeben?"

Steuersätze und Steueraufkommen

Um diese Frage zu beantworten, benötigt man zunächst eine Schätzung des Steueraufkommens, das sich unter Beibehaltung des alten Steuerrechts ergeben hätte. Eine Lösung dieses Problems fand ich mit Hilfe des TAXSIM-Programms des National Bureau of Economic Research. Dieses Computerprogramm benutzt detaillierte Daten von Zehntausenden von Steuerzahlern. Mit seiner Hilfe extrapolierte ich die Daten des Jahres 1979, d.h. der Zeit unmittelbar vor der Steuersenkung, auf die Jahre, die der Steuersenkung folgten. Dabei wurde die wirtschaftliche Entwicklung unterstellt, die in den frühen

80er Jahren tatsächlich eingetreten ist. Auf diese Weise konnte ich die Höhe des Steueraufkommens schätzen, das wir gehabt hätten, wenn das alte Steuergesetz gültig geblieben wäre und die Steuerzahler keinen Anreiz für eine Verhaltensänderung gehabt hätten.



Die erste Graphik zeigt die Ergebnisse dieser Simulation für die Gesamtheit der Steuerzahler. Die obere, durchgezogene Linie stellt die Schätzung der Steuereinnahmen dar, die sich unter Beibehaltung des alten Steuerrechts ergeben hätten. Die gepunktete Linie ganz unten zeigt die Schätzung des Steueraufkommens, das sich nach dem neuen Steuerrecht ergeben hätte für den Fall, daß die Steuerzahler ihr Verhalten nicht ändern. Die gestrichelte Linie in der Mitte zeigt die Höhe des Steueraufkommens, das sich tatsächlich ergeben hat.

Die Graphik macht deutlich, daß beide der genannten extremen Ansichten falsch waren. Das tatsächliche Steueraufkommen blieb hinter dem zurück, was ohne Steuersenkungen zu erwarten gewesen wäre. Andererseits lag es über dem Niveau, das sich eingestellt hätte, wenn die Steuerzahler nicht auf die Steuersenkung reagiert hätten. Und das auf die Verhaltensänderungen zurückzuführende zusätzliche Steueraufkommen stellt eine erhebliche Summe dar: 11 Milliarden US-Dollar im

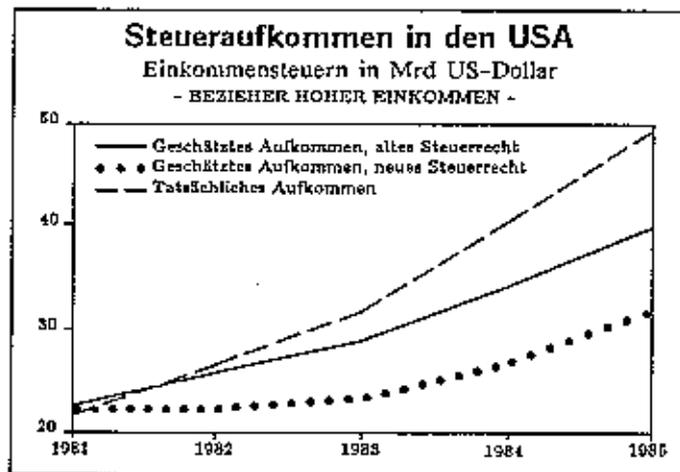
Jahre 1982, 8 Milliarden in 1983, 15 Milliarden in 1984 und 13 in 1985, in den ersten 4 Jahren der Steuersenkung also knapp 50 Milliarden US-Dollar.

An dieser Stelle scheint mir wichtig, darauf hinzuweisen, welche ökonomischen Faktoren bei dieser Berechnung berücksichtigt und welche Faktoren außer acht gelassen worden sind. Ich sagte schon, daß die tatsächlichen wirtschaftlichen Bedingungen der Jahre 1982 bis 1985 als gegeben, also von der Steuerpolitik unabhängig angenommen wurden. Der keynesianische Nachfrage-Effekt von Steuersenkungen blieb damit außer Betracht. Es kann als sicher angenommen werden, daß das Sozialprodukt ohne die Steuersenkung geringer ausgefallen wäre - mit der Folge, daß das Steueraufkommen ebenfalls geringer gewesen wäre. In der Graphik käme das einer Verschiebung der durchgezogenen und der gepunkteten Linien nach unten gleich; die strichlierte Linie, die die tatsächlich eingetretene Entwicklung wiedergibt, bliebe davon unberührt, und der senkrechte Abstand zwischen der gestrichelten und der gepunkteten Linie wäre größer als in der Graphik. Deshalb möchte ich die Abschätzungen der verhaltensbedingten Steuermehreinnahmen, die ich hier vorlege, als sehr vorsichtige Berechnungen bezeichnen.

Ebenfalls unberücksichtigt blieb die Tatsache, daß Steuersenkungen zu mehr Beschäftigung und auch auf diesem Weg zu einem höheren Sozialprodukt führen. Eine Berücksichtigung dieses Zusammenhangs in der ersten Graphik hätte die gleichen Folgen wie eine Berücksichtigung des keynesianischen Nachfrage-Effekts. Eine genauere Schätzung der zusätzlichen Einkünfte, die der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze zuzurechnen sind, werde ich später vorlegen.

Die Steuersenkungen haben sich zwar insgesamt nicht selbst finanziert, wohl aber die Steuererleichterungen für die Bezieher hoher Einkommen. Das zweite Schaubild macht das deutlich. Die durchgezogene Linie repräsentiert wieder das Steueraufkommen, das unter dem alten Steuerrecht zu erwarten gewesen wäre; die gepunktete Linie zeigt das geschätzte Steueraufkommen nach neuem Recht für den Fall, daß die Steuerzahler ihr Verhalten nicht ändern. Aus der Graphik geht hervor, daß die Bezieher hoher Einkommen bei unverändertem Verhalten unter dem neuen Steuerrecht erheblich

weniger Steuern bezahlt hätten als vor der Steuerreform. Die tatsächliche Entwicklung des Steueraufkommens, die wieder durch die gestrichelte Linie wiedergegeben wird, war aus dieser Sicht verblüffend. Die Steuereinnahmen lagen nicht nur über der Schätzung für das neue Steuerrecht, sondern auch über dem, was unter dem alten Steuerrecht mit seinen weit höheren Steuersätzen erzielbar gewesen wäre. Die Tatsachen liegen klar auf der Hand: Bei der Gruppe der Spitzenverdiener konnte nach der Senkung des Spitzensteuersatzes auf 50% mehr Steueraufkommen erzielt werden als bei den vorherigen Steuersätzen, die bis zu 70% reichten. In den obersten Steuerklassen führten geringere Steuersätze also zu mehr Steueraufkommen.



Es muß betont werden, daß dies keineswegs ein extremer Befund ist. Meine Ergebnisse werden gestützt durch einen Aufsatz, der vom Congressional Budget Office veröffentlicht wurde - einer Forschungseinrichtung des U.S. Congress, die nicht gerade in dem Ruf steht, mit angebotsorientiertem Gedankengut zu sympathisieren. In diesem Aufsatz heißt es: "Die statistischen Daten liefern deutliche Hinweise auf eine äußerst signifikante Reaktion des Steueraufkommens bei Spitzenverdienern. Dieses Ergebnis resultiert bei allen verwendeten Hochrechnungen und für alle untersuchten Jahre."

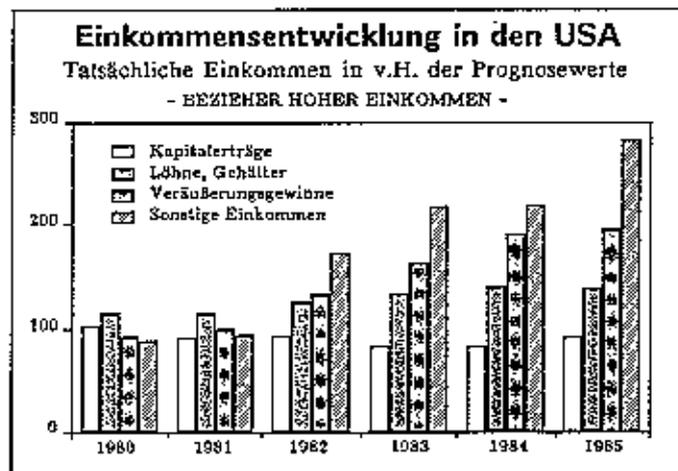
Auch die National Tax Association, die führende öffentliche Finanzgruppe in Amerika, hat meine Arbeit einer kritischen Prüfung unterzogen - und 1985 mit ihrem Thesis Award ausgezeichnet. Ich möchte hinzufügen, daß meine Universität, Harvard, nicht gerade als Brutstätte konservativen oder gar angebotsorientierten Denkens bekannt ist. In Amerika ist heute die herrschende Meinung einfach ganz anders als noch vor fünf Jahren: Heute gilt allgemein als gesichert, daß hohe Steuersätze im Hinblick auf das Steueraufkommen des Staates kontraproduktiv sind.

Im Rahmen meiner Arbeit habe ich eingehend untersucht, wie die einzelnen Einkommensgruppen auf die Steuerreform 1982 reagiert haben. Die statistische Analyse der vorliegenden Daten führt zu dem Ergebnis, daß der Steuersatz, der das Steueraufkommen der Regierung maximiert, in dem Bereich zwischen gut 30% und knapp 50% liegt, je nachdem, welchen statistischen Ansatz man wählt. Die verlässlichsten Ergebnisse stützen die Vermutung, daß eine vorsichtige Regierung den Spitzensteuersatz auf 40% festsetzen und dann erwarten kann, daß ihr keine Steuereinnahmen verloren gehen. Das ist genau der Satz, den der britische Schatzkanzler Nigel Lawson in seinem letzten Haushalt angesetzt hat.

Ich möchte hinzufügen, daß ich keineswegs einer Maximierung des Steueraufkommens das Wort rede. Die Theorie, ein maximales Steueraufkommen sei zugleich optimal, ist falsch. Meine bisherigen Überlegungen sollen lediglich zeigen, daß zu hohe Steuersätze hinsichtlich des Steueraufkommens kontraproduktiv sind und schon deshalb vermieden werden sollten. Steuersätze, die das Steueraufkommen maximieren, können wohl kaum ein sinnvolles politisches Ziel sein. Eine Regierung, die ihre Bevölkerung ermutigen möchte zu arbeiten, zu sparen und zu investieren, sollte die Steuersätze niedriger ansetzen.

Angesichts der enormen Reaktion der Spitzenverdiener stellt sich die Frage, welche Arten von Einkommen sich nach der Steuerreform am stärksten erhöht haben. Hierzu gibt die dritte Graphik Auskunft, die die tatsächliche Entwicklung der einzelnen Einkommenskategorien mit der zuvor geschätzten Entwicklung vergleicht. Am auffälligsten war der Unterschied zwischen Schätzung und tatsächlicher Entwicklung bei

der Kategorie "Sonstige Einkommen". Hierzu gehören die Einkommen von Kaufleuten und Anwälten, Ärzten und anderen gut Verdienenden sowie die Erträge kleiner Personengesellschaften. 1985 betrug das Einkommen dieser Gruppe etwa dreimal so viel als angesichts der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu erwarten gewesen wäre.



Man sollte sich durchaus überlegen, warum das so ist. Diese Leute arbeiten für sich selbst, sie sind selbständig. Sie haben ein erhebliches Ermessen und eine Disponierfähigkeit nicht nur über ihre Arbeitszeit, sondern auch über die Art ihres Einkommens - steuerpflichtig oder nicht steuerpflichtig. Die Konsequenzen dieser Tatsache lassen sich am einfachsten an einem Beispiel verdeutlichen: Bei einem Steuersatz von 70% ist der Anreiz groß, steuerfreie Arten von Einkommen zu wählen, etwa einen Firmenwagen. Wird der Steuersatz gesenkt, sind diese Leute eher an Bareinkommen interessiert, an hohen Gehältern, die sie nach eigenem Ermessen verwenden können. Diese Reaktion auf eine Steuersenkung läßt sich auch an vielen anderen Dingen beobachten, beispielsweise an den Ausgaben für Reisen und Bewirtung. Das Verhalten der Selbständigen zeigt alles in allem eine ausgesprochen elastische Anpassung an das neue Steuerrecht.

Die Einkommenskategorie mit der zweitstärksten Reaktion waren die Gewinne, die beim Verkauf von Vermögenswerten entstehen. Viele Untersuchungen haben schlüssig nachgewiesen, daß die Realisierung von Veräußerungsgewinnen in besonders sensibler Weise von den Steuersätzen abhängt. Insofern ist mein Ergebnis lediglich die Bestätigung bereits vorhandenen Wissens.

Ebenfalls höher als zunächst erwartet waren die Lohn- und Gehaltseinkommen. Wir sprechen hier über Leute, die mehr als 200.000 \$ im Jahr verdienen, also Spitzeneinkommen erzielen. Auch hier ist davon auszugehen, daß der große Ermessensspielraum, über den dieser Personenkreis hinsichtlich der Art der Vergütung verfügt, die ausschlaggebende Rolle gespielt hat. Bei niedrigeren Steuersätzen werden steuerpflichtige Barvergütungen attraktiver als zwar steuerfreie, aber wenig flexible Einkommensformen.

Die einzige Kategorie von Einkommen, die geringer ausfiel als geschätzt, waren Kapitalerträge. Das ist ein wichtiger Befund. Denn die Kritiker der Steuersenkungen in Amerika machen geltend, der einzige Grund für die höheren Steuerzahlungen der Spitzenverdiener liege darin, daß die Reagan-Regierung die Reichen noch reicher gemacht habe. Träfe dieser Vorwurf zu, dann wäre allerdings zu erwarten, daß die reicher gewordenen aus ihrem gestiegenen Vermögen mehr Einkommen beziehen und mehr Zinsen und Dividenden versteuern. Aber die Daten zeigen, daß das keineswegs der Fall war. Das höhere Steueraufkommen bei den Spitzenverdienern ist nicht deswegen zustande gekommen, weil die Reichen reicher geworden sind, sondern weil die Spitzenverdiener sich eben mehr in bar und weniger in Form von sozialen Vergünstigungen auszahlen lassen, und weil die Veräußerung von Vermögen steuerlich attraktiver geworden ist.

Soziale Mobilität

Ich weiß nicht, ob diese Schlußfolgerungen einfach auf die Bundesrepublik übertragen werden können. Das hängt vor allem von dem Anteil der Unternehmer an der Bevölkerung und von der Komplexität der Steuergesetzgebung ab. Wenn aber niedrigere Steuersätze in Deutschland den gleichen Ef-

fekt haben wie in den USA, dann werden die Deutschen um ein Problem nicht herumkommen, auf das auch wir in den USA eigentlich gar nicht vorbereitet waren. Es geht um den Zusammenhang zwischen sozialer Mobilität und Einkommensverteilung. Man muß sich klarmachen, auf welche Weise unterschiedliche Steuerzahler von einer gleichen proportionalen Senkung aller Steuersätze um zwei Siebtel berührt werden: auf der einen Seite ein Steuerzahler, der den Spitzensatz von 70% bezahlen muß, auf der anderen Seite eine Person mit einem Steuersatz von 28%. Die Person, die 70% bezahlt, behält von jedem zusätzlich verdienten Dollar gerade 30 Cent. Wenn ihr Steuersatz um zwei Siebtel auf 50% gesenkt wird, dann kann sie von jedem zusätzlich verdienten Dollar 50 Cent nach Hause nehmen. Die Steigerung von 30 Cent auf 50 Cent bedeutet eine Zunahme des Netto-Einkommens um 67%. Die gleiche proportionale Steuersenkung für den weniger Verdienenden hätte einen Rückgang des Steuersatzes von 28% auf 20% zur Folge und würde bedeuten, daß diese Person statt 72 Cent jetzt 80 Cents pro zusätzlich verdientem Dollar nach Haus nimmt, also ein Anstieg des Nettoeinkommens um etwa 11%.

67% mehr für den Spitzenverdiener und gerade 11% mehr für den wenig Verdienenden: Sie können sich vorstellen, was das bedeutet. Eine für alle gleiche proportionale Senkung der Steuersätze bringt schon aus mathematischen Gründen am oberen Ende der Einkommenskala eine erheblich höhere Steigerung der Leistungsanreize als am unteren Ende der Skala. Das Ergebnis wird sein, daß zusätzliche, von der Steuersenkung induzierte Einkommen eher von Spitzenverdienern erzielt werden als von Personen mit geringem Einkommen. Das macht die Einkommensverteilung auf den ersten Blick ungleich, die Kritiker der Steuersenkung sagen: ungerechter. In Wirklichkeit geschieht aber folgendes: Die Steuerzahler, die bisher steuerfreien Formen der Vergütung den Vorzug gegeben haben, verändern ihr Verhalten. Sie möchten jetzt einen größeren Teil ihres Einkommens in Form von Bargeld erhalten. Damit wird die Verteilung der Geldeinkommen ungleich - und gerade diese Verteilung messen die Statistiker. Die Entwicklung der Einkommensverteilung insgesamt - Bareinkommen und andere Einkommensformen zusammengenommen - wird damit aber überzeichnet. Wenn ein Spitzenverdiener seinen Firmenwagen aufgibt, um mehr Bareinkommen zu

haben, dann führt das zu einer ungleicheren Verteilung der Geldeinkommen, ohne die Verteilung der Gesamteinkommen zu verändern. Und die Tatsache, daß Menschen mehr leisten, wenn sie einen größeren Teil der Früchte ihrer Arbeit selbst behalten dürfen, bewerte ich positiv. Eine völlig gleiche Verteilung der Einkommen läßt sich, konsequent zu Ende gedacht, nur durch einen Steuersatz von 100% erreichen. Nur bei diesem Steuersatz können die "Gleichmacher" sicher sein, daß die Begabten und unternehmerisch Veranlagten ihre Fähigkeiten nicht mehr dazu benutzen werden, mehr Geld als andere zu verdienen. Erst dann wären alle gleich - gleich arm.

Eine gleiche proportionale Senkung der Einkommensteuern wird zwar kurzfristig eine ungleichere Verteilung der Einkommen mit sich bringen, auf lange Sicht aber die soziale Mobilität wesentlich steigern. Vergleicht man die funktionale Einkommensverteilung innerhalb der Gruppe der Spitzenverdiener (hier sind das die zwei Prozent der Bevölkerung mit dem höchsten Einkommen) für verschiedene Zeitpunkte, stellt man Bemerkenswertes fest. 1960 - der Spitzensteuersatz in den USA betrug 91% - bestanden knapp 55% der Einkommen dieser Gruppe aus Zinsen und Dividenden, und lediglich 30,7% waren Arbeitseinkommen. 1975 war der Spitzensteuersatz mit 70% weit geringer; die Arbeitseinkommen machten knapp die Hälfte der Gesamteinkommen der Spitzenverdiener aus, während die Kapitalerträge auf einen Wert unter 30% zurückfielen. 1983 schließlich - der Spitzensteuersatz betrug nur noch 50% - war der Anteil der Arbeitseinkommen auf über 55% gestiegen und der Anteil der Kapitalerträge auf weniger als 19% zurückgegangen.

Ich will die Abhängigkeit zwischen Spitzensteuersatz und funktionaler Einkommensverteilung, die in diesen Zahlen zum Ausdruck kommt, interpretieren. Angesichts der konfiskatorischen Höhe des Spitzensatzes 1960 mußte man schon einigermassen töricht sein, um ein Geschäft aufzumachen und sein Einkommen schutzlos dem Finanzamt zu überlassen. Und das hat auch kaum jemand getan. In wesentlichen kann man sagen, daß die 2% Spitzenverdiener in Amerika damals Pensionäre waren, die von Vermögenserträgen gelebt haben - von einem Vermögen, das sie früher angesammelt hatten. Bei einer Besteuerung von 90% war es nahezu unmöglich, in diesen

Club aufzusteigen. Nachdem die Steuersätze geringer wurden, konzentrierten sich die Steuerzahler darauf, Geld zu verdienen und Vermögen anzusammeln. Erst mit der Senkung der Steuersätze hat sich soziale Mobilität ergeben - genauer gesagt die Chance, in die durch hohe Steuern geschützte Nische derjenigen einzudringen, die von ihrem Vermögen leben.

In den USA ist das Zeitalter der konfiskatorischen Besteuerung vorüber. Es gibt niemanden mehr, der hohe Steuern befürwortet einfach deshalb, weil er die Leute daran hindern will, reich zu werden. Selbst Jesse Jackson, der im politischen Spektrum ziemlich weit links steht, lehnt hohe Steuern für die Reichen ab. Seiner Meinung nach sollte der Spitzensteuersatz 38,5% betragen. In den Vereinigten Staaten ist auch nicht davon die Rede, durch hohe Steuersätze ein hohes Steueraufkommen zu gewährleisten. Hohe Steuersätze taugen lediglich dazu, eine statische Einkommensverteilung zu konservieren. Die dynamische Auswirkung einer Steuersenkung ist eine dynamische Wirtschaft eine Wirtschaft, in der es Steuerzahler lohnender finden, zu arbeiten und sich eine Existenz aufzubauen, anstatt sich darauf konzentrieren zu müssen, ihr Vermögen vor dem Finanzamt zu schützen.

Jedermann kann heute wissen, daß der Verlust an Steueraufkommen, der einer dynamischen Wirtschaft durch niedrige Steuersätze entsteht, vernachlässigt werden kann. Wenn sie nicht einfach Selbstzweck sein sollen: Welche Berechtigung haben hohe Steuersätze heute noch?

Der technologische Imperativ

George Gilder

Das Aufkommen neuer Technologien, besonders die Entwicklung der Elektronik und der Telekommunikation, ist der Schlüssel zu umwälzenden Entwicklungen auf der Angebotsseite, mit denen wir in den nächsten Jahren zu rechnen haben. Von George Orwell über John Kenneth Galbraith bis hin zu Jean-Jacques Servan-Schreiber herrschte stets die Überzeugung vor, daß der technische Fortschritt den Staat gegenüber dem einzelnen bevorzuge und daß wir auf das Jahr 1984 und den Triumph von "Big Brother" zusteuern. 1984 kam, nicht aber Big Brother. Im Gegenteil - in den Vereinigten Staaten beobachteten wir das schnellste Wachstum kleiner Unternehmen in der Geschichte unseres Landes. In den letzten fünf Jahren hat sich die Zahl der Neugründungen kleiner Firmen von etwa 280.000 auf 640.000 mehr als verdoppelt. Ebenso hat das Risikokapital im Vergleich zum Durchschnitt der Jahre 1970 bis 1977 um das 200fache zugenommen. Unglaublich viele neue Unternehmen kamen auf den Aktienmarkt. Die Zahl der Unternehmen, die neu an die Börse kamen, stieg um etwa das zehnfache. Insgesamt wurde ein massives Wachstum kleiner Unternehmen festgestellt, die zu den Grenzen des High-Tech vorstießen.

In Europa waren die Ergebnisse weniger positiv. Zu einem nicht geringen Teil ist das auf die Tatsache zurückzuführen, daß Europa in den letzten zwanzig Jahren unter dem Einfluß der Gedanken von Jean-Jacques Servan-Schreiber gestanden hat, so wie er sie in seinem Buch "Die amerikanische Herausforderung" darlegt. Servan-Schreiber erkannte in dem militärisch-industriellen Komplex, der sich in den USA herausgebildet hatte, und in der massiven Zunahme der staatlich subventionierten Forschung multinationaler amerikanischer Unternehmen eine erhebliche Bedrohung der Wettbewerbsfähigkeit Europas. Servan-Schreibers Buch trug dazu bei, daß die Europäer sich genau zu dem Zeitpunkt auf staatlich subventionierte wirtschaftliche Tätigkeit verlassen haben, als neue Technologien das Gleichgewicht der Kräfte vom Staat weg auf den einzelnen Unternehmer lenkten.

Die erste Wirkung dieser neuen Technologien lag in der Schaffung globaler Kapitalmärkte. Viele unserer wirtschaftlichen Vorstellungen stammen aus einer Zeit, als Kapital sich langsamer bewegte als Waren. Das Gold wurde zu einem Schiff gebracht und über tückische Meere transportiert, wo es den Piraten ausgesetzt war. Unsere merkantilistische Sorge um die Handelsbilanz stammt aus dieser Zeit. Heute jedoch können Unternehmer in Mikrosekunden Kapital über Satelliten oder Lichtleiter mit Lichtgeschwindigkeit transportieren. Heute ist Kapital bei weitem schneller, als Güter es je sein werden. Ein Land, das eine angebotsorientierte Wirtschaftspolitik verfolgt, wird in ein Handelsdefizit geraten, sofern andere Länder ihm nicht sogleich folgen - Reflex seiner großen Aufnahmebereitschaft und Attraktivität für Kapital.

Die zweite große Veränderung ist die abnehmende Bedeutung natürlicher Rohstoffe. Ein Automobil besteht etwa zu 50% aus natürlichen Ressourcen, Erdölprodukte zu 90%. Ein Siliciumchip besteht zu weniger als 2% aus natürlichen Rohstoffen, und davon ist das meiste noch Sand. Die Bedeutung natürlicher Rohstoffe für das Wirtschaftswachstum hat drastisch abgenommen. Auch der Anteil des Energieeinsatzes an der Gesamtproduktion ist ständig zurückgegangen.

Und schließlich ist festzustellen, daß die neuen Technologien, besonders einige abschbare Veränderungen in der Computerindustrie, den einzelnen Unternehmer gegenüber großen öffentlichen Projekten und multinationalen Kapitalgesellschaften deutlich begünstigen. Bei den drei wichtigsten Veränderungen in der Computertechnologie handelt es sich um künstliche Intelligenz, um den Silicium-Compiler und vor allem um Parallel-Verarbeitung.

Künstliche Intelligenz erlaubt den Computern, ohne mathematische Formeln zu rechnen. In einer Vielzahl offener, nicht exakt umschriebener Fragestellungen können sie mit Symbolen umgehen und Aufgaben erledigen, die "gesunden Menschenverstand" erfordern.

Der zweite große Durchbruch, der Silicium-Compiler, ermöglicht, den Bau eines Mikrochips von Anfang bis Ende auf einem Computer durchzuführen. Um die Bedeutung dieses Durchbruchs verstehen zu können, muß man sich vergegen-

wärtigen, daß man, um ein Buch zu veröffentlichen, eine Druckerpresse braucht - eine Situation, in der letztlich die Drucker der Arbeit der Autoren Pate stehen. Ähnlich ist es bisher auch in der Computerindustrie gewesen. Um einen Chip herzustellen, brauchte man bisher eine Wafer-Fabrikationsanlage, die etwa 100 Mio Dollar kostet. Dadurch war der Bau von Chips auf einige wenige Firmen in der Halbleiterindustrie beschränkt. Heute kann jeder überall in der Welt an einem 50.000 Dollar-Computerarbeitsplatz das Design für einen voll funktionsfähigen Chip herstellen. Das bedeutet einen wesentlichen Durchbruch, der den Unternehmern in der Halbleiterindustrie ein großes Gewicht verleiht.

Die dritte wichtige Entwicklung, die wahrscheinlich langfristig die größte Auswirkung haben wird, ist die parallele Mehrfachverarbeitung. Sie ermöglicht im wesentlichen eine Steigerung der Rechenleistung um das Zehntausendfache, d.h. eine massive Zunahme der Leistungsfähigkeit der Computerarchitektur.

Eine Vorstellung von der Bedeutung dieser Entwicklung bekommt man, wenn man sich vorstellt, daß die gesamte bei General Motors geleistete Arbeit in einem einzigen Raum stattfände und daß alle Arbeiter vor diesem Raum Schlange stehen und darauf warten, ihre jeweiligen Handgriffe auszuführen. Auf diese Weise wäre der größte Teil des Unternehmens fast ständig lahmgelegt. So ist es von Anfang an in der Datenverarbeitung gewesen. Bei Parallelverarbeitung sind Rechner in der Lage, mit einer großen Zahl einzelner Prozessoren so zu arbeiten, wie es bei General Motors in Wirklichkeit geschieht.

Diese drei Entwicklungen zusammen werden eine explosionsartige Wirkung haben, die zu einer unglaublichen Vielfalt neuer Technologien führen wird.

Ein Beispiel ist der "Talkwriter", der in Kürze von einem kleinen amerikanischen Unternehmen auf den Markt gebracht werden wird - ein Gerät, das gesprochene Wörter in Schriftzeichen übersetzen kann. Der Talkwriter, der am Anfang etwa 20.000 Dollar kosten wird, versteht 150 Wörter pro Minute. Da dieses Gerät aus Silicium besteht, wird sein Preis auf 5.000 Dollar fallen, sobald Silicium-Compiler in großer

Zahl zur Verfügung stehen. Möglicherweise werden die Taxaturen bei den meisten Computeranwendungen irgendwann entfallen.

Ein weiterer Schlüsselbereich ist die strategische Verteidigung. Parallelverarbeitung in großem Umfang ist genau die Technologie, welche bei der für "Star Wars" unumgänglichen Erkennung feindlicher Sprengköpfe gebraucht wird. Die Verteidigungsindustrie kann jetzt in den Lernprozeß der Computerindustrie eintreten und auf diese Weise Verteidigungstechnologien schaffen, die kostengünstiger und wirksamer sind.

Das gemeinsame Merkmal dieser neuen Technologien ist, daß sie den einzelnen gegenüber dem Staat begünstigen. Wer will, kann sein Geld in Mikroskunden über den Ozean schicken. Er kann sein Unternehmen verlegen, ohne sich selbst bewegen zu müssen. Kein Unternehmer braucht - um ein Beispiel zu nennen - auf die Freuden des Lebens in Großbritannien zu verzichten. Er kann seine Zeit zum größten Teil in Großbritannien verbringen, und gleichzeitig von den niedrigen Steuersätzen in Amerika profitieren.

Die größte Chance einer angebotsorientierten Wirtschaft ist langfristig gesehen der Erfolg des einzelnen Unternehmers. Der Staat hat in der neuen weltumspannenden Wirtschaft keine Rolle mehr. Der Staat kann Tausende von Arbeitern in Bergwerke schicken, um dort nach Gold zu graben. Er kann auch mit Hilfe internationaler Berater Öl finden. In diesen, auf natürlichen Rohstoffen basierenden Industrien kann der Staat eine funktionierende Rolle spielen. Er ist jedoch völlig machtlos und bewegungsunfähig im Hinblick auf die sich ständig vervielfältigenden Chancen, die in der neuen Informationstechnologie liegen.

Das ist der Grund, warum die angebotsorientierte Wirtschaftswissenschaft unweigerlich triumphieren wird. Jedes Land, das dem neuen "defi American", nämlich unserem Spitzensteuersatz von 28%, nicht entgegentritt, wird schließlich in der globalen Wirtschaft sein Kapital, seine Unternehmer und seine Zukunft verlieren.

Wettbewerb der Steuersysteme

Alan Reynolds

Im Laufe der Geschichte hat die Wirtschaftspolitik stets einer von zwei konkurrierenden Auffassungen zugeneigt. Die eine könnte man als "Hong Kong-Modell" bezeichnen: geringe Grenzsteuersätze, sichere Eigentumsrechte, Deregulierung, Privatisierung, freier Handel, Niederlassungsfreiheit für Unternehmen und eine stabile Währung. Die Alternative ist das "Argentinien-Modell": hohe Steuersätze, kostspielige und unsystematische Vorschriften, Verstaatlichung, Subventionen, Protektionismus und eine instabile Währung. Heute gibt es in den meisten Ländern Teile aus jedem der beiden Modelle. So verfolgt die Bundesrepublik Deutschland im allgemeinen eine glaubwürdigere Geldpolitik als die Vereinigten Staaten, während die USA sehr viel weniger Subventionen vergeben. Diejenigen Länder jedoch, die sich dem "Hong Kong-Modell" am weitesten annähern, sind denen, die zu viel vom "Argentinien-Paket" verwirklicht haben, in ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ausnahmslos überlegen.

Zu Beginn der 70er Jahre war das Hauptinteresse der Wirtschaftswissenschaft weniger auf die klassische Frage nach den Ursachen des "Wealth of Nations" gerichtet als vielmehr auf "Nachfrage-Management".¹⁾ Der Gedanke, daß Steuern, Zölle und Vorschriften das wirtschaftliche Verhalten und die wirtschaftliche Leistung beeinträchtigen könnten, wurde in das Reich der Mikro-Ökonomie verbannt und als unwesentlich abgetan. Statt Anreize für die Produktion zu untersuchen, konzentrierten sich die Ökonomen auf Anreize zum Konsum. Schließlich verkam die Wirtschaftswissenschaft zu einer sterilen Debatte zwischen den Keynesianern, die argumentierten, daß der private Konsum hauptsächlich von der Zahl der vom Staat verkauften Schuldtitel beeinflusst werde, und den Monetaristen, deren (eher zutreffendes) Argument lautete, der private Konsum hänge vielmehr von der Zahl der Wertpapiere ab, die die Zentralbank kauft. Die gemeinsame Ansicht beider Richtungen war, die Nachfrage bringe ihr eigenes An-

1) "Üblicherweise sagt die elementare Nachfragetheorie... nichts über einen selbstverständlich wichtigen Aspekt - das Wirtschaftswachstum." Pennant-Rea, R. und Crook, C., *The Economist Economics*, Penguin, 1986, S. 20, 35.

gebot hervor - bis Vollbeschäftigung erreicht sei. Das führte zum "neoklassischen" Policy Mix: Hohe Steuersätze sollten eine hohe gesamtwirtschaftliche Ersparnis erzwingen, und billige Kredite sollten gewährleisten, daß diese Ersparnisse investiert werden. Wann immer eine solche Politik versucht wurde, erstickten die hohen Steuersätze das Angebot, während das billige Geld die Nachfrage stimulierte - und das Ergebnis war "Stagnation". Da Inflation auf überhitzte Nachfrage zurückgeführt wurde und Rezession auf unzureichende Nachfrage, kamen die nachfrageorientierten Wirtschaftswissenschaftler natürlich zu der Schlußfolgerung, daß die Nachfrage gleichzeitig stimuliert und gedämpft werden mußte.

Wirtschaftswunder in Deutschland und Japan

Nicht immer mußte die Wirtschaftspolitik unter einer derartig verworrenen Hauptströmung der Wirtschaftstheorie so schwer leiden. Das erste wirklich dramatische Experiment mit angebotsorientierten Wirtschaftsreformen war natürlich das deutsche "Wirtschaftswunder", das im Juni 1948 seinen Anfang nahm. Das zweite Experiment dieser Art begann in Japan im September 1951. Die Besatzungsmächte hatten beiden Volkswirtschaften wirklich katastrophale Steuern und Vorschriften auferlegt, mit der wohlüberlegten Absicht, die Industrie in eine Daberkrise zu versetzen. Die verantwortlichen Stellen in den USA machten deutlich, daß sie die Vermögensbildung verhindern und Westdeutschland sogar zum Agrarland machen wollten. Aber diese Isolationisten entdeckten sehr bald, daß eine inflationistische Wirtschaftsdepression in Deutschland vermutlich ganz Europa in eine Hungerkatastrophe gestürzt hätte.

Am 22. Juni 1948, am Tag nach der Währungsreform, hob Ludwig Erhard die Einkommensschwelle, ab welcher die von der Besatzungsmacht eingeführte Steuer die Grenze von 50% überschritt, von 2.000 RM auf 9.000 DM an, ein Jahr später sogar auf 20.000 DM. Durch die Steuerreform 1948 wurde die Einkommensgrenze, ab der ein Steuersatz von 95% fällig war, ebenfalls vervierfacht - von 60.000 RM auf 250.000 DM -, und dieser Spitzensteuersatz wurde später mehrmals ermäßigt. 1955 betrug er noch 63%, und 1958 war der Spitzensteuersatz auf 53% gesunken; die Besteuerung von Dividendeneinkom-

men war auf 15% gesenkt worden.²⁾ Eine Untersuchung von Yito Tanzi, heute Leiter der Abteilung für Fiskalische Studien beim Internationalen Währungsfonds (IWF), stellte 1969 fest, daß "diese Veränderungen die deutsche Einkommenssteuer in der relativ kurzen Zeit von 10 Jahren von der wahrscheinlich progressivsten Einkommenssteuer der Welt zu der Steuer mit der am wenigsten ausgeprägten Progression machten". Die angebotsorientierte Zielrichtung trat deutlich dadurch zutage, daß Überstunden von der Besteuerung befreit waren - ein Grenzsteuersatz von Null auf zusätzliche Arbeitsanstrengung!

Nach 1951 ahmte Japan die deutschen Steuerermäßigungen nach, wenn auch eher durch Anhebung der Einkommensgrenzen, der abzugsfähigen Posten und Freibeträge als durch Senkung der Steuersätze. Zwischen 1951 und 1974 wurden in Japan jedes Jahr Steuerermäßigungen in der einen oder der anderen Form wirksam; die oberen Grenzsteuersätze wurden 1985 erneut um 5 Prozentpunkte und im September 1987 um 10 Prozentpunkte gesenkt. In der Zeit von 1957 bis 1965 äußerten sich prominente amerikanische und britische Wirtschaftswissenschaftler äußerst kritisch über die geringen Steuersätze in Japan, denn die blühende japanische Wirtschaft war fast 20 Jahre lang, bis Mitte der 60er Jahre, durch sehr hohe Handelsbilanzdefizite gekennzeichnet.³⁾ Der japanische Staatshaushalt jedoch zeigte einen Überschuß, da eine jährlich um 10% wachsende Wirtschaft dem Staat mehr Einkünfte bescherte, als er ausgeben konnte. Damals wußte Japan noch nichts von den "Doppeldefiziten" und hatte auch den angeblichen, durch die "Phillips-Kurve" dargestellten Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Inflation noch nicht entdeckt.

Das überragende Wirtschaftswachstum in Japan und im Deutschland der 50er und frühen 60er Jahre war ein Hauptmotiv für Präsident Kennedy, auch in den Vereinigten Staaten Steuern zu senken. Aber selbst nach der Steuerreform

2) Wanniski, Jude, *The Way the World Works*, Simon and Schuster, 1978 (Nachdruck 1983), S. 205. Bezüglich anderer spezifischer steuerlicher Anreize s. Meir, G.M. & Baldwin, R.E., *Economic Development*, John Wiley, 1967, S. 471f.

3) Reynolds, Alan, "Japan, Korea Had Trade Deficits, Too": *The Asian Wall Street Journal Weekly*, 9. März 1987, S. 15.

Kennedys galten in der Bundesrepublik immer noch weit niedrigere Grenzsteuersätze für weit höhere Einkommen. Seither hat eine mäßige, in ihrer kumulativen Wirkung dennoch beträchtliche Inflation die deutschen Steuerzahler in immer höhere Progressionsstufen gebracht. Die Reformen der Jahre 1988 und 1990 helfen zwar den mittleren Einkommen ein wenig, aber der deutsche Spitzensteuersatz von 53% ist international nicht mehr wettbewerbsfähig, und er gilt immer noch für ein viel zu niedriges Einkommen.

Die Bundesrepublik im Steuer-Wettbewerb

Die deutsche Wirtschaft könnte leicht ein zweites "Wunder" erleben. Dazu bedarf es aber ziemlich mutiger Maßnahmen, so wie sie vor der Ära keynesianischer Wirtschaftspolitik ergriffen wurden. Durch die Konzentration auf die Nachfrageseite der Wirtschaft sind die wahren Probleme aus dem Ruder gelaufen - als ob der Abbau von Hindernissen für Beschäftigung und Produktion gleichbedeutend wäre mit "Nachfragebelebung".

Der Internationale Währungsfonds schätzt, daß das Haushaltsdefizit der Bundesregierung 1988 auf 2,7% des Bruttosozialproduktes steigen wird, während das US-Haushaltsdefizit auf 2,2% des Bruttosozialproduktes fällt.⁴⁾ Würde man den Tatsachen erlauben, die Theorie zu beeinflussen, dann dürften einige Zweifel an der Behauptung aufkommen, daß sich Haushaltsdefizit und Außenhandelsdefizit in den USA gegenseitig bedingen. Auch die Handelsbilanzüberschüsse in Ländern, die weit höhere Haushaltsdefizite haben, zum Beispiel Belgien, die Niederlande, Kanada und Italien, legen Zweifel an dieser Behauptung nahe.⁵⁾

Deutschland braucht kein höheres Haushaltsdefizit. Im Gegenteil. Die derzeit in der Bundesrepublik praktizierte Wirtschafts- und Finanzpolitik ist unverantwortlich. Am schwersten wiegt folgendes: Indem sich die Bundesrepublik zur Si-

4) Internationaler Währungsfonds, World Economic Outlook, April 1988, S. 128.

5) Reynolds, Alan, "The 'Twin Deficits' Hoax" The Washington Times, 8. September 1987.

cherung der wenigen noch verbliebenen Arbeitsplätze auf den Netto-Export verläßt, zählt sie darauf, daß einige andere Länder große Netto-Importeure sind und bleiben. Damit begibt sie sich in eine sehr verwundbare Position angesichts der von Besorgnis über die Entwicklung des internationalen Handels gekennzeichneten Politik in führenden Defizitländern - den USA, Großbritannien, Schweiz und Australien. Wenn diese Netto-Importeure sich ihrer Rolle entledigen, wird die Bundesrepublik weit mehr Arbeitslosenunterstützung bei weit geringeren steuerbaren Löhnen, Gewinnen und Inlandsumsätzen leisten müssen. Das Defizit wird sprunghaft ansteigen. Zum zweiten bedeutet die Substitution des Inlandumsatzes durch den Export, daß auf diese Waren keine Mehrwertsteuer vereinnahmt wird. Drittens führt der permanente Leistungsbilanzüberschuß zur Anhäufung hoher Dollarbestände bei der Bundesbank, deren Gewinne eine wichtige Einkommensquelle für den Staat sein könnten, gäbe es keine Devisenverluste. Und viertens bedeutet ein chronischer Handelsbilanzüberschuß, daß die Menschen für die Produktion von Waren bezahlt werden müssen, die sie nicht verbrauchen - ein Umstand, der ohne eine Politik des knappen Geldes zur Inflation führen würde. Der daraus resultierende hohe Realzins treibt die Zinskosten der Regierung nach oben und mindert zugleich die steuerbaren Gewinne.

Die Ursache für den Leistungsbilanzüberschuß der Bundesrepublik ist ebenso besorgniserregend wie die damit verbundenen Haushaltsrisiken. Wie die OECD feststellt, bedeuten "ständige Außenhandelsbilanzüberschüsse einen Abfluß inländischer Ersparnisse... Die Investitionsquote (in Deutschland) fiel von 21,5% des Bruttosozialproduktes 1981 auf 19,5% 1986... Das deutsche Problem der extrem hohen Leistungsbilanzüberschüsse steht in engem Zusammenhang mit der unzureichenden Kapitalbildung im Inland."⁶⁾ Warum investieren die Deutschen ihre Ersparnisse lieber im Ausland als im eigenen Land? Die Antwort kann nur lauten, daß die Anlagemöglichkeiten in anderen Ländern plötzlich besser geworden sind. Im Grunde gibt es dafür nur eine einzige Erklärung: Die erhebliche Verbesserung des Steuerklimas in anderen Ländern. Diese relative Verschlechterung der zukünftigen Möglichkeiten gewinnbringender Produktion versetzt die

6) The OECD Observer, Oktober/November 1987, S. 24f.

Bundesrepublik Deutschland in dieselbe Lage, in der sich die überbesteuernten Vereinigten Staaten vor 1964 und dann wieder von 1969 bis 1982 befunden haben, oder in der Großbritannien vor 1984 gewesen ist.⁷⁾

In den letzten Jahren sind die Grenzsteuersätze für höhere Einkommen in den USA, in Großbritannien, Kanada, Norwegen, Österreich, Japan, Singapur, Südkorea, Neuseeland, den Philippinen, Indonesien, Türkei, Jamaica, Kolumbien, Bolivien, Mexiko, Grenada, Israel, Botswana, Mauritius, Indien, China und in verschiedenen anderen Ländern erheblich gesenkt worden.

Es ist bekannt, daß die vormaligen trägen Volkswirtschaften Großbritanniens und der Vereinigten Staaten dadurch stark belebt worden sind; aber Skeptiker werden jedes nur erdenkliche Argument anführen, ehe sie zugeben, daß Steuersätze das Verhalten beeinflussen. Vielleicht wäre es nützlich, sich einige kleinere Volkswirtschaften anzusehen, die sich in letzter Zeit - wenn auch geringfügig - dem Hong Kong-Modell angenähert haben.

Zu Beginn dieses Jahrzehnts setzte China einen Grenzsteuersatz von Null für die Landwirtschaft fest, gewährte den Bauern begrenzte Eigentumsrechte und gab ihnen die Erlaubnis, überschüssige Produktion auf dem bisherigen "Schwarzmarkt" zu verkaufen. Zwischen 1982 und 1985 betrug das reale Wirtschaftswachstum 10% pro Jahr, und die Steuereinnahmen stiegen real um 52%. In der Zwischenzeit hat es jedoch gewisse Schritte zurück gegeben, zu denen eine neue Einkommensteuer, eine Abwertung der Währung und protektionistische Maßnahmen zu zählen sind.

Als Rajiv Gandhi Premierminister in Indien wurde, reduzierte er die Steuersätze sofort von 65% auf 50%; die Aktienkurse verdoppelten sich, und die Steuereinnahmen stiegen in einem Jahr um 40%. In den letzten beiden Jahren hat es jedoch einen schweren Rückschlag gegeben aufgrund von Steueraufschlägen, neuen regulierenden Vorschriften und erneutem Protektionismus.

7) Reynolds, Alan, "The Germans are Creating an Illusion of Growth", Across the Board, The Conference Board, Dezember 1986.

Die Türkei ist ein interessantes Beispiel für "Stagflation". Die Angebotsseite wurde in Ordnung gebracht, aber es gibt immer noch inflationsbedingte Abwertungen. Eine IWF-Studie über die Türkei stellt fest, daß "die meisten Steuerzahler in Einkommensklassen gerieten, die sehr hohen Grenzsteuersätzen unterliegen. Diese Entwicklung führte zu einer stetigen Erosion der Arbeits- und Sparanreize."⁸⁾ 1985-86 senkte die Türkei jedoch die persönliche Einkommensteuer von 40 bis 75% auf 25 bis 50%. Das reale Wirtschaftswachstum beträgt seither im Durchschnitt etwa 7% pro Jahr.

In Jamaica wurden Bürger, die ein ersichtliches Einkommen verdienten, jahrelang durch den Entzug kostenloser Nahrungsmittel und durch eine Steuer von 57,5% für Einkommen, die 700 Dollar überstiegen, bestraft. Das Land verlor ein Drittel seiner qualifizierten Arbeitskräfte; viele der im Lande gebliebenen arbeiteten nur gegen Naturalien oder Devisen, so daß der Jamaica-Dollar ständig an Wert verlor. 1986 widersetzte sich das Land einer Anweisung des IWF, seine Währung erneut abzuwerten. Stattdessen wurden die Außenzölle gesenkt; der Spitzensteuersatz wurde auf 33% ermäßigt und ist jetzt erst ab einem Einkommen von etwa 1.500 Dollar fällig. Die Inflation wurde gebremst, die Arbeitslosigkeit fiel von 27% auf 22%, und die reale gesamtwirtschaftliche Leistung stieg im letzten Jahr um 5%.⁹⁾ Wie es für "Konservative" typisch zu sein scheint, befürchtete die Regierung sofort eine "Überhitzung" der Konjunktur. In der Zwischenzeit beklagt sich die marxistische Opposition, die Bürger Jamaicas würden übermäßig besteuert - was ja auch noch immer der Fall ist.

Kolumbien senkte die persönlichen Einkommensteuersätze mehrmals - von 56% im Jahre 1979 auf 30% heute, wobei dieser 30%ige Spitzensteuersatz auch für höhere Realeinkommen gilt. Das reale Wirtschaftswachstum betrug durchschnittlich 3,3% zwischen 1979 und 1986, bei einer Inflationsrate von 20%. Damit gibt Kolumbien das beste Bild in Lateinamerika ab.

8) Kopits, George, "Structural Reform, Stabilization and Growth in Turkey" IMF Occasional Paper No. 52, Mai 1987, S. 15.

9) James, Canute, "Jamaica Buoyancy a Cause of Worry" Financial Times, 28. Oktober 1987.

Im Mai 1986 ging Bolivien zu einer linearen Einkommensteuer von 10% über, ergänzt von einer 10%igen Mehrwertsteuer, die von der Einkommensteuer abgesetzt werden kann. Steuerzahler, die die Mehrwertsteuer unterschlagen, verlieren somit diese Abzugsmöglichkeit von der Einkommensteuer. Die Zölle, die bis zu 80% betragen hatten, wurden auf 20% gesenkt. Die Staatseinnahmen stiegen sprunghaft an, und das Haushaltsdefizit fiel von 28% auf 4% des Bruttoinlandsproduktes. 1987 wurde eine neue Währung eingeführt, die im Verhältnis 1 : 2 an den US-Dollar gekoppelt ist. Die Inflation fiel von 60.000% im Sommer 1985 auf 10% Mitte 1987. Die reale wirtschaftliche Leistung, die allein zwischen 1985 und 1986 um mehr als 7% gesunken war, begann mit einer Rate von jährlich 4% wieder zu wachsen.¹⁰⁾ Der Economist beschrieb das als ein "Wunder", und wie das frühere deutsche Wirtschaftswunder wurde die bolivianische Währungsreform von deutlich niedrigeren Grenzsteuersätzen begleitet.

Auch Israel verband niedrigere Steuersätze mit einer Währungsreform. Nach dem Juli 1985 wurde der Schekel im Verhältnis 3 : 2 an den Dollar gekoppelt - die Inflationsrate fiel daraufhin von über 1000% auf etwa 15 bis 20%. Der Spitzensteuersatz wurde von 66% auf 48% gesenkt, und auch die Lohnsummensteuer der Arbeitgeber wurde ermäßigt. Die reale wirtschaftliche Gesamtleistung stieg letztes Jahr um mehr als 5%. Ein typisch konfusier IWF-Bericht stellt fest, daß "praktisch das gesamte Defizit ausschließlich dank höherer Einnahmen beseitigt werden konnte... (welche) hauptsächlich der positiven Wirkung einer abnehmenden Inflation, steigender Löhne und Importe sowie wachsenden Verbrauchs zu verdanken war".¹¹⁾ Das sollte freilich niemanden überraschen. Die realen Steuereinnahmen können nur aufgrund eines realen Wachstums der steuerbaren Lohnsummen, Gewinne und Umsätze steigen. Das ist der Grund, warum das reale Wachstum der Steuereinnahmen seit 1983 in den USA so viel schneller gewesen ist als in Deutschland. In Preisen von 1982 sind die Steuereinnahmen der US-Bundesregierung zwischen

10) Relford, William N., "Bolivia's Monetary Reform Leads to Supply-Side Revolution", The Wall Street Journal, 24. Juli 1987. "Bolivia: For Our Next Miracle", The Economist, 22. August 1987, S. 58.

11) "Israel Curbs Inflation, Improves Budget Balance", IMF Survey, 14. September 1987. Reynolds, Alan, "Draining Israel's Red Sea", National Review, 1. August 1988.

1981 und 1987 um 22,3 Milliarden Dollar pro Jahr gestiegen, während sie zwischen 1974 und 1980 jährlich lediglich um 12,3 Milliarden zunahm. Das bedeutet, daß die Steuereinnahmen der US-Bundesregierung sich in den Reagan-Jahren real fast verdoppelt haben im Vergleich zu den Jahren der Präsidenten Ford und Carter. Die Tatsache, daß das nur wenigen bekannt ist, zeigt, wie sehr Wirtschaftswissenschaftler der Geldillusion unterliegen, wenn sie Steuern in Nominalwerten messen.

Die Aufgabe: Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik

Ebenso wie Unternehmen stehen auch Länder in einem Wettbewerb, bei dem es darum geht, den höchsten Wert möglichst effizient herzustellen. Steuern sind ein wichtiger Bestandteil der Produktionskosten ebenso wie der Lebenshaltungskosten. Da die Menschen mehr produzieren müssen, wenn sie mehr verdienen wollen, wird ein Steuersystem, das zusätzliches Einkommen bestraft, auch zusätzliche Produktion bestrafen. Ob es sich dabei um direkte oder indirekte Steuern, um Unternehmens- oder persönliche Steuern handelt, ist dabei vergleichsweise unwichtig. Alle Steuern treffen Kapital und Arbeit, entweder in Form niedrigerer Einkommen oder höherer Preise. Es sind die Grenzsteuersätze auf beides, auf Arbeit wie auf Kapital, die entscheiden, ob zusätzliche produktive Leistung angemessen belohnt wird. Wenn die Arbeit übermäßig besteuert wird, dann haben es potentielle Arbeitgeber schwer, qualifizierte und erfahrene Arbeitnehmer zu finden, ohne höhere Bruttolöhne anzubieten. Sind die Steuern auf Kapital zu hoch, dann wird es keine Kapitalausstattung geben, die eine angemessene Steigerung der Produktivität und damit der Realeinkommen der Mitarbeiter erlaubt. Ohne einen erhöhten und besseren Einsatz von Arbeit und Kapital kann es aber keine höhere wirtschaftliche Leistung geben.

Ein Land, in dem die Leistungen des Staates mit unangemessen hohen Steuern erkaufte werden müssen, ist nicht konkurrenzfähig. Es wird einen Verlust an Realkapital (einen Kapitalexport) und an menschlichem Kapital (einen "brain drain") erleiden. Ein solches Land exportiert sein "Saatgut" - seine heutigen Aktivitäten gehen zu Lasten des zukünftigen Produktionspotentials. Kapitalexporthierende Länder wie Deutsch-

land, Taiwan oder die Niederlande belasten zukünftige Generationen, die nicht genügend Kapital für produktive Beschäftigung haben werden.

In den Nachkriegsjahren ging die angebotspolitische Revolution von Deutschland aus. Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik wurde von dort in die Vereinigten Staaten und nach Asien exportiert. Bei all dem Druck auf Deutschland, mehr zu importieren, braucht dieses Land in Wirklichkeit nur eines zu tun: einen Gedanken zu re-importieren.

Wirtschaftswachstum und der öffentliche Sektor

Richard W. Rahn

Unter Politikern und Wirtschaftswissenschaftlern herrscht seit langem die Meinung vor, der Staat könne durch höhere Ausgaben zu einem rascheren Wirtschaftswachstum beitragen. Theoretische Modelle, die einen derartigen Zusammenhang begründen, gibt es viele. Prüft man aber den empirischen Gehalt dieser Behauptung, dann kommt man zu dem gegenteiligen Ergebnis: In dem Maße, in dem die Staatsquote, also der Anteil der öffentlichen Ausgaben am Sozialprodukt eines Landes, zunimmt, verlangsamt sich das wirtschaftliche Wachstum.

Mehrere Wirtschaftswissenschaftler der U.S. Chamber of Commerce unternahmen 1986 den Versuch, den Zusammenhang zwischen wirtschaftlichem Wachstum und öffentlichen Ausgaben empirisch zu testen - zunächst in sechs großen Ländern und anschließend in 22 Ländern, für die ausreichende Daten vorlagen. In beiden Fällen stand die Verlangsamung des wirtschaftlichen Wachstums in einer signifikanten Korrelation zur Zunahme der Staatsquote ($R^2 = 0,93$ bzw. $R^2 = 0,60$).

1987 führten Barth und Bradley eine Untersuchung für die National Chamber Foundation durch. In dieser Arbeit wird die Wirkung öffentlicher Ausgaben im In- und Ausland mit Hilfe einer Analyse von Querschnittsdaten und Zeitreihen unter die Lupe genommen. Eine statistisch signifikante negative Korrelation zwischen öffentlichen Ausgaben und Wirtschaftswachstum wurde bei praktisch jedem Parameter des verwendeten Modells festgestellt.

Bradley und Barth berichten, daß "die auf drei Gruppen internationaler Daten basierenden empirischen Ergebnisse konsequent eine negative und statistisch signifikante Beziehung zwischen der Staatsquote und der wirtschaftlichen Aktivität aufweisen. Dieses Ergebnis gilt für alle Ebenen des Staates und für alle Arten von öffentlichen Ausgaben. Auch eine separate Untersuchung der Ausgaben der Bundes- oder Zen-

tralregierung führte zu demselben Ergebnis. Die getrennte Untersuchung der konsumptiven und investiven Ausgaben des Staates schließlich zeigte, daß staatliche Ausgaben der ersten Art das reale wirtschaftliche Wachstum schwächen, während letztere keine signifikante Wirkung haben. Alles in allem weisen diese Ergebnisse darauf hin, daß die staatlichen Ausgaben einen Umfang erreicht haben, in dem sie die wirtschaftliche Betätigung behindern anstatt sie zu fördern - ein Ergebnis, das zu den üblichen Ansichten über fiskalpolitische Maßnahmen im Widerspruch steht.¹⁾

Für sieben große OECD-Länder kommt die Untersuchung aufgrund einer Zeitreihenanalyse zu dem Ergebnis, daß die Staatsquote von durchschnittlich 32,6% im Zeitraum zwischen 1965 und 1969 auf 41,2% im Durchschnitt der Jahre 1980 bis 1984 anstieg, während zugleich das wirtschaftliche Wachstum von 5% auf 1,8% fiel. Anders ausgedrückt: die sieben OECD-Länder verzeichneten zwischen 1965 und 1984 eine Steigerung der Staatsausgaben (gemessen als Anteil am Sozialprodukt) um 26%, aber eine Abnahme der Wachstumsrate des Sozialprodukts um 64%.

Keynesianismus in der Defensive

Trotz dieser eindeutigen empirischen Ergebnisse vertreten viele Ökonomen und wirtschaftswissenschaftliche Lehrbücher die Meinung, daß die Ausgaben des Staates das Wirtschaftswachstum fördern. Diese Ansicht ist die Grundlage der keynesianischen makroökonomischen Tradition, die sich nach der Großen Depression durchsetzte. Nach der keynesianischen Theorie stehen Konjunkturzyklen in direktem Zusammenhang mit Schwächen auf der Nachfrageseite der Wirtschaft. Um die Wirkungen von Depressionen zu mildern, empfehlen die Keynesianer deshalb, der Staat solle eine nachfrageorientierte Finanzpolitik verfolgen. Die Theorie lautet, daß der Staat durch Steigerung seiner Ausgaben die Nachfrage stimulieren könne, da die Staatsausgaben eine wesentliche Komponente der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage sind: Wenn das

1) Barth, James R. und Bradley, Michael D., "The Impact of Government Spending on Economic Activity", The George Washington University. Diese Untersuchung wurde im Sommer 1987 von der National Chamber Foundation veröffentlicht.

Produktionspotential der Wirtschaft nicht ausgeschöpft ist - während einer Rezession ist dies der Fall -, wird die vom Staat hervorgerufene höhere Nachfrage entsprechende Steigerungen in der Produktion verursachen, so daß sich ein neues Gleichgewicht bei höherem Sozialprodukt einstellt. Anders ausgedrückt besteht der Kern der keynesianischen Theorie in der Behauptung, daß die Angebotsseite sich automatisch wie gewünscht anpassen wird, wenn sich der Staat um die Nachfrageseite kümmert.

In jüngerer Zeit sieht sich die keynesianische Theorie einer wachsenden Skepsis gegenüber. Viele Wirtschaftsfachleute haben die grundlegende Behauptung von Keynes, daß eine bescheidene Steigerung der Staatsausgaben zu einer überproportionalen Expansion der Volkswirtschaft führen könne (daß es also möglich sei, etwas umsonst zu bekommen), von Anfang an nur zögernd akzeptiert. Konkurrierende ökonomische Lehrmeinungen, etwa angebotsorientierte Theorien oder die Theorie kollektiver Entscheidungen, werfen der keynesianischen Theorie vor, sie konzentriere sich ausschließlich auf die positiven Wirkungen von Staatsausgaben, als ob diese Ausgaben aus dem Nichts heraus zustande kämen.

Was von den Keynesianern meistens übersehen wird, ist die Tatsache, daß Staatsausgaben auch eine Fülle von Kosten mit sich bringen: Der Staat entzieht dem Privatsektor knappe Mittel und verursacht einen Rückgang der privaten Ausgaben oder der privaten Investitionen (sog. Entzugskosten); Staatsausgaben führen insgesamt gesehen zu einer weniger effizienten Ressourcenverteilung in der Wirtschaft als Ganzes; Staatsausgaben bedeuten oft den Verlust der wirtschaftlichen Anreize zu arbeiten, zu sparen und zu investieren. Alle diese Kosten vermindern das Volkseinkommen. Insgesamt werden diese abträglichen Wirkungen die positiven Effekte zusätzlicher Staatsausgaben auf das Sozialprodukt wahrscheinlich überkompensieren. Das ist meine Hypothese, und die bisher erzielten empirischen Ergebnisse bestätigen sie.

Der Staat hat grundsätzlich drei Möglichkeiten, öffentliche Ausgaben zu finanzieren: Steuern, Staatsverschuldung oder das Drucken neuer Geldscheine. Die mit der Notenpresse finanzierten Staatsausgaben können das Nominaleinkommen steigern, werden aber das Realeinkommen kaum beeinflussen,

weil das Angebot an Gütern und Dienstleistungen in der Wirtschaft unverändert bleibt, obgleich das Geldangebot steigt. Wenn der Staat seine Ausgaben jedoch über Steuern oder Kreditaufnahme finanziert, entzieht er die Mittel dem privaten Sektor der Wirtschaft. Eine grundlegende Kritik an keynesianischer Politik lautet, daß sie die Tatsache, daß dieser Entzug von Mitteln teuer ist, weitgehend ignoriert. Mehrere Wirtschaftswissenschaftler legten vor kurzem die Ergebnisse einer Untersuchung vor, denen zufolge die Entzugskosten im Zusammenhang mit der Finanzierung öffentlicher Ausgaben einen erheblichen Teil des Volkseinkommens ausmachen.

Kosten der Staatstätigkeit

Der Entzug von Mitteln aus dem Privatsektor ist für die Gesamtwirtschaft deshalb teuer, weil der einzelne nicht geneigt ist, sein Einkommen dem Staat zu geben. Angenommen, der Staat beschließt, zusätzliche Ausgaben durch höhere Einkommensteuersätze zu finanzieren. Ein Bürger, der entscheiden muß, ob er eine weitere Stunde arbeiten soll, stellt jetzt fest: das Einkommen, das er in dieser zusätzlichen Arbeitsstunde erzielen kann, ist geringer geworden. Das bedeutet zugleich, daß die Opportunitätskosten, die durch den Verzicht auf eine Stunde Erwerbstätigkeit entstehen (also die Kosten einer Stunde Freizeit), kleiner geworden sind. Freizeit ist ein Konsumgut. Die Wirtschaftstheorie besagt, daß die Bürger unter sonst gleichen Umständen im Regelfall mehr Freizeit konsumieren (also weniger arbeiten) werden, wenn der Preis der Freizeit als Folge steigender Steuersätze sinkt. Deshalb ist die Beschaffung zusätzlicher Mittel durch höhere Steuern kostspielig: der einzelne wird - zu Lasten des Volkseinkommens - weniger arbeiten (zumindest in dem Sektor, in dem er Steuern zahlen muß).

Wenn zusätzliche Staatsausgaben das Volkseinkommen vermehren sollen, muß die durch diese Ausgaben hervorgerufene Einkommenssteigerung die Einkommensminderung überkompensieren, die durch die Art ihrer Finanzierung verursacht wird. Ein weiteres Beispiel hierzu: Der Bericht des Council of Economic Advisors des amerikanischen Präsidenten stellte 1985 fest, daß die realen Kosten von Staatsausgaben signifi-

kant höher sind als die im Staatshaushalt ausgewiesenen Kosten. Zusätzlich zur Erhöhung der Staatsausgaben entstehen dem einzelnen und den Unternehmen Kosten dadurch, daß sie verpflichtet sind, Unterlagen zu führen und ihre jeweilige Steuerschuld zu berechnen (Verwaltungskosten). Der genannte Bericht bezieht sich auf eine Untersuchung, in der festgestellt wurde, daß die durchschnittlichen privaten Verwaltungskosten im Zusammenhang mit den an die US-Bundesstaaten und die US-Zentralregierung zu zahlenden persönlichen Einkommensteuern zwischen 5 und 7% der aus diesen Steuern erzielten Staatseinkünfte betragen. Selbst wenn die durch neue Steuern verursachten zusätzlichen Verwaltungskosten wahrscheinlich geringer sind als diese Durchschnittskosten, ist anzunehmen, daß sie beträchtlich sind.

Während einige Wirtschaftswissenschaftler die Entzugskosten genauer untersucht haben, haben Barth, Bradley und andere damit begonnen, die ökonomischen Folgen von Staatsausgaben auf die Angebotsseite der Wirtschaft abzuschätzen. Dabei zeigte sich, daß Staatsausgaben das Wirtschaftswachstum nicht nur wegen der erheblichen Entzugskosten vermindern, sondern auch deshalb, weil viele Arten von Staatsausgaben negative Wirkungen auf das wirtschaftliche Wachstum haben, die mit den Entzugskosten überhaupt nichts zu tun hat. Um zu verstehen, wie öffentliche Ausgaben an sich das Volkseinkommen mindern, muß man sich klar machen, daß nicht alle Ausgaben des Staates dieselbe Wirkung auf die Volkswirtschaft haben.

Die Staatsausgaben bestehen aus drei grundlegenden Komponenten: Transferzahlungen, Kauf von Gütern und Dienstleistungen und Investitionsausgaben. Jede dieser drei möglichen Formen hat spezifische Wirkungen auf die Gesamtwirtschaft. Nur Investitionsausgaben können eventuell zu einer höheren Leistung führen. Transferzahlungen, die nur unter der Voraussetzung geleistet werden, daß der einzelne keine Einkommen aus produktiver Tätigkeit erzielt, führen zu einer Minderung, nicht zu einer Erhöhung der wirtschaftlichen Gesamtleistung. Sozialversicherungsleistungen werden z.B. eingestellt, wenn der Empfänger arbeitet und sein Einkommen eine bestimmte Grenze übersteigt. Sozialhilfeempfänger verlieren die staatlichen Leistungen in den meisten Fällen, wenn sie eine Vollzeitbeschäftigung aufnehmen. Transferzahlungen

nehmen ihren Empfängern also häufig die Motivation, sich produktiv zu betätigen.

Der Erwerb von Gütern und Dienstleistungen durch den Staat ersetzt in der Regel nur deren privaten Erwerb, ohne das Volkseinkommen zu erhöhen. Im Gegensatz dazu sind investive Staatsausgaben die einzige Ausgabenform, die unter bestimmten Bedingungen das Wirtschaftswachstum tatsächlich steigern könnte.

Es steht außer Zweifel, daß bei zu niedrigen Staatsausgaben auch das wirtschaftliche Wachstum niedrig ist. Bei Anarchie oder einer schwachen Regierung sind die öffentlichen Güter und Dienstleistungen, die für das ordnungsgemäße Funktionieren der Märkte erforderlich sind, einfach nicht in ausreichendem Maß vorhanden - eine rechtsstaatliche Verfassung, persönliche Eigentumsrechte, Polizeikräfte zum Schutz der Menschen- und Eigentumsrechte, ein funktionierendes Rechtssystem, nationale Verteidigung und manches andere.

Sind alle diese unverzichtbaren öffentlichen Güter bereitgestellt (ich verstehe unter öffentlichen Gütern unteilbare Leistungen, die nur vom Staat und nur allen Bürgern zur Verfügung gestellt werden können), wächst freilich die Gefahr, daß erhöhte Staatsausgaben die Volkswirtschaft schwächen.

Grenzen staatlicher Aufgaben

Denn ein weiter wachsender Staat wird zwangsläufig beginnen, die vom privaten Sektor erbrachten Dienstleistungen selbst anzubieten. Da der Staat die Macht hat, sich ein legales Monopol oder Oligopol zu verschaffen, kann er private Unternehmen daran hindern, mit ihm in Konkurrenz zu treten. Zudem kann er Unternehmen betreiben, die nach politischen und nicht nach wirtschaftlichen Überlegungen arbeiten.

Neben der Art der Staatsausgaben bestimmt eine Vielzahl anderer Faktoren den Punkt, von dem an die Staatsausgaben kontraproduktiv werden. So bringen Ausgaben für grundlegende Infrastrukturinvestitionen eine Volkswirtschaft im allgemeinen voran, Subventionen jeglicher Art hingegen nicht. Unbestreitbar ist: Je höher die Staatsausgaben sind, desto

größer wird die Gefahr, daß sie nicht optimal eingesetzt werden.

Die Vertreter der Theorie kollektiver Entscheidungen haben eine schlüssige Erklärung dieses Phänomens entwickelt. Wenn die Staatsausgaben wachsen und die Zahl der Leistungsempfänger steigt, beginnen die Politiker, bestimmten Wählergruppen nach dem Gießkannenprinzip Geld zukommen zu lassen. Unglaublich kostspielige Regierungsprogramme, beispielsweise Subventionen für die Landwirtschaft und den öffentlichen Nahverkehr, helfen kleinen Gruppen von Menschen, schwächen aber die Volkswirtschaft insgesamt. Darüber hinaus haben viele gutgemeinte sozialpolitische Programme, besonders solche, die mit Einkommenstransfers verbunden sind, den Sparwillen und das Angebot an Arbeitskräften negativ beeinflußt - und viele Begünstigte von produktiver Tätigkeit abgehalten. All das sind die natürlichen Ergebnisse politischer Anreize: Die Politiker werden dafür "bezahlt" (d.h. wiedergewählt), daß sie ihre Wähler in den Genuß öffentlicher Gelder bringen.

Politiker bringen die Ausdehnung des Staates gewöhnlich durch die Erhöhung der Steuern voran. Die Kombination hoher öffentlicher Ausgaben und der zu ihrer Finanzierung erforderlichen hohen Steuerlast beraubt den produktiven Privatsektor des dringend benötigten Kapitals. In dem Maße also, in dem der Staat immer "erfolgreicher" wird, kann die Volkswirtschaft immer schwächer werden.

Es gibt immer deutlichere empirische Hinweise, die diese Feststellungen stützen. Yale Brozen hat 1986 berechnet, daß die gesamtwirtschaftlichen Wohlstandsverluste, die in den USA durch staatliche Maßnahmen Jahr für Jahr verursacht werden, wahrscheinlich eine Billion Dollar übertreffen. So schätzt er, daß die Arbeitskräfte, die sich vom Arbeitsmarkt zurückziehen und stattdessen Sozialleistungen beanspruchen, etwa 20 bis 25 Milliarden US-Dollar kosten. Zusätzlich beziffert er den jährlichen Verlust aufgrund erratischer monetärer Maßnahmen der US-Bundesregierung auf mehr als 600 Milliarden US-Dollar, und den Verlust durch antizyklische Steuern und Transferprogramme auf wahrscheinlich mehr als 100 Milliarden US-Dollar.

In einer Untersuchung von Shoven und Whalley aus dem Jahr 1984 schätzen die Autoren, daß eine 50%ige Steuer auf die Kapitalerträge im Produzierenden Gewerbe mit Wohlfahrtsverlusten einherginge, die rund 0,6% des Volkseinkommens ausmachen. Sie weisen darauf hin, daß diese Kosten zwar gering erscheinen mögen, die Grenzkosten für jeden weiteren aus dieser Steuer abgeleiteten Dollar jedoch fast 80 Cent betragen. Der Ertrag aus den mit diesem Steuer-Dollar finanzierten Staatsausgaben müßte höher als 1,80 \$ sein, wenn diese Ausgaben unter dem Strich einen positiven Beitrag zum Bruttosozialprodukt leisten sollen.

Ballard, Shoven und Whalley haben 1985 festgestellt, daß bei einer Anhebung der Steuersätze um 1% mit Wohlfahrtsverlusten in Höhe von 17 bis 56 Cent pro zusätzlich vereinnahmten Dollar zu rechnen ist. Deshalb sollten zusätzliche staatliche Ausgaben erst dann getätigt werden, wenn ihr gesamtwirtschaftlicher Ertrag um mindestens 17% höher ist als die für die Finanzierung des betreffenden Projektes erforderlichen Einnahmen. Viele staatliche Ausgabenprogramme, die von ihren Befürwortern als effizient dargestellt werden, erweisen sich als verschwenderisch, wenn man die Kosten berücksichtigt, die im Zusammenhang mit ihrer Finanzierung entstehen.

Die Theorie kollektiver Entscheidungen lehrt, daß jeder Staat einen natürlichen Rang zur Ausdehnung hat - es sei denn, er wird wirkungsvoll begrenzt. Die Wohlfahrtsökonomie weist nach, daß die Belastungen durch die Einführung neuer Steuern häufig höher sind als der Gewinn aus den damit finanzierten neuen staatlichen Programmen. So kommt man zu dem Ergebnis, daß das wirtschaftliche Wachstum unausweichlich abnehmen wird, weil ein stets expansionswilliger Staat immer neue Ausgabenprogramme ins Leben ruft und zu ihrer Finanzierung die ohnehin überbesteuerten Einkommen seiner Bürger heranzieht.

Diese düstere Entwicklung droht, aber sie ist nicht unabwendbar. Sie kann verhindert werden, wenn die Politiker und die Bürger davon überzeugt werden können, daß immer neue öffentliche Ausgaben keineswegs automatisch zu wirtschaftlichem Wachstum führen, sondern in aller Regel eine durch- aus reale Bedrohung für unser aller Wohlergehen darstellen.

Die Bundesrepublik im Standortwettbewerb

Gerhard Fels

In der öffentlichen Diskussion war in den letzten Monaten viel von den Vor- und Nachteilen der Bundesrepublik Deutschland als Standort für Investition und Produktion die Rede. Den Forderungen nach einer besseren Standortpolitik, also einer Reform der Angebotsbedingungen, ist eine pädagogische Wirkung nicht abzusprechen. Die Diskussion hat jedenfalls zu einer starken Sensibilisierung geführt, nicht nur bei den Anhängern einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik, sondern auch bei vielen Gewerkschaftern und kritischen Presseorganen. Es besteht daher die Chance, daß die Standortdiskussion Einflüsse auf die Wirtschaftspolitik haben wird. George Gilder hat die Zusammenhänge sehr eindrucksvoll geschildert, die die politisch Verantwortlichen heute berücksichtigen müssen. Wir haben es mit einer Internationalisierung der Wirtschaft zu tun, die rapide fortschreitet. Kapital ist heute erheblich mobiler als Waren. Die moderne Informationstechnik hat zu einer starken Integration der Finanzmärkte geführt.

Das örtliche Monopol von Regierungen ist dadurch erheblich geschwächt worden. Regierungen müssen sich um wirtschaftliche Aktivitäten bemühen, sie müssen um Investoren werben. Die Grenzen sind heute viel offener, es gibt keine geschlossenen Volkswirtschaften mehr. Für die deutsche Wirtschaft gilt dies alles in noch höherem Maße als für die amerikanische, weil wir viel stärker in die internationale Arbeitsteilung integriert sind. Bei allen Maßnahmen im Bereich der Besteuerung, aber auch bei vielen Regulierungen müssen die internationalen Auswirkungen beachtet werden. Wenn die Regierungen nicht die adäquaten Maßnahmen ergreifen, finden Sanktionen durch Abwanderungen statt. Ein Lehrstück für diese Reaktion bietet die geplante Einführung der Quellensteuer, durch die es zu hohen Kapitalabflüssen aus der Bundesrepublik gekommen ist.

Die Notwendigkeit einer vernünftigen Standortpolitik folgt aus der Einsicht, daß auch Regierungen dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind. Diese Erkenntnis löst allmählich

die Bestrebungen nach einer internationalen Koordination der Wirtschaftspolitiken ab. Absprachen über die nationale Geld- und Finanzpolitik im Rahmen von Weltwirtschaftsgipfeln und anderen Zusammenkünften sind eigentlich eine Art Kartellierung der nationalen Politiken. Sie sind notwendig, solange Nachfragepolitik, Demand Management betrieben wird. Man hatte einsehen müssen, daß keynesianische Wirtschaftspolitik, wenn sie überhaupt wirkt, nur bei weltwirtschaftlicher Koordination möglich ist. Diese Art von internationaler Abstimmung hat allerdings ihre Grenzen erreicht. In der Praxis hat sie sich zu oft als "Schwarzer-Peter-Spiel" erwiesen. Die Regierungen versuchten sich gegenseitig dafür verantwortlich zu machen, daß sie ihre Aufgabe bei der Koordination nicht erfüllt hatten. Überdies ist ein weltweites Demand-Management nicht die richtige Antwort auf die wirtschaftlichen Probleme unserer Zeit. Heute muß jede Volkswirtschaft ihre Angebotsbedingungen verbessern, um im Wettbewerb der Standorte, in der Konkurrenz um international bewegliches Kapital aber auch um qualifizierte Arbeitskräfte, Forscher und Ingenieure bestehen zu können.

Standortpolitik in den USA und in der Bundesrepublik

Die öffentliche Diskussion über die Qualität des Standorts Bundesrepublik dient nicht dem Zweck, ihn schlechter zu machen als er ist. Ziel ist es vielmehr, die Standortbedingungen zu verbessern und sich dabei auch an ausländischen Entwicklungen zu orientieren. In den Vereinigten Staaten ist 1981 mit einer sehr offensiven Steuerpolitik begonnen worden. Zunächst wurden durch Abschreibungserleichterungen die Steuern auf Investitionen drastisch gesenkt. Hinzu kamen eine geringere Belastung der Veräußerungsgewinne und eine moderate Senkung der Einkommensteuer. Das hat zu dem gewaltigen Aufschwung in den Jahren 1983 und 1984 beigetragen. Die Haushaltsdefizite, die mit dieser Steuerpolitik verbunden waren und die sich ergebenden Zinssteigerungen waren dem Aufschwung, der Belebung der Investitionstätigkeit, nicht hinderlich. Dies läßt darauf schließen, daß die amerikanische Wirtschaft über eine sehr robuste Konstitution verfügt, die sie auch Zinssätze von 11 oder 12% verkraften ließ, wie sie in den Jahren 1983 und 1984 herrschten. Es läßt sich darüber streiten, ob auch in der Bundesrepublik eine solche Fi-

nanzpolitik möglich gewesen wäre. Einiges spricht dagegen, daß wir Anfang der achtziger Jahre diese Option gehabt hätten. In der Bundesrepublik wäre bei solch hohen Zinsen kein Aufschwung möglich gewesen.

Unsere Arbeitsmarktsituation und der starke Anstieg der Reallohne in den siebziger und zu Anfang der achtziger Jahre hatten die Konstitution der deutschen Wirtschaft geschwächt. Seit 1970, einem Jahr, in dem in beiden Ländern Vollbeschäftigung herrschte, hatten wir eine stark divergierende Entwicklung der Reallohne. Während in der Bundesrepublik von 1970 bis 1986 im Verarbeitenden Gewerbe die Arbeitskosten je eine Stunde real um rund 82% gestiegen sind, nahmen sie in den Vereinigten Staaten in der Industrie nur um gut 12% zu. Dies ermöglichte in den Vereinigten Staaten eine viel höhere Kapitalrentabilität als bei uns. Amerika konnte sich daher eine erheblich offensivere Steuerpolitik erlauben. Die Konstruktion der deutschen Wirtschaft war aber nicht nur durch die Reallohnentwicklung geschwächt worden. Auch viele arbeits- und sozialrechtliche Vorschriften haben zur Verhärtung am Arbeitsmarkt beigetragen. Schwierigkeiten und teure Hindernisse für Unternehmen, ihren Personalbestand zu reduzieren, hemmen den Strukturwandel und beeinträchtigen die marktwirtschaftliche Dynamik. Das gleiche gilt für die hohe Regulierungsdichte vieler Dienstleistungsmärkte. Eine Untersuchung aus dem Institut für Weltwirtschaft ist vor einiger Zeit zu dem Ergebnis gekommen, daß nur noch etwas mehr als die Hälfte des Bruttosozialproduktes nach marktwirtschaftlichen Regeln erstellt wird.¹⁾

Der Bundesregierung sind seit 1982 keine nennenswerten Fehler in der Wirtschaftspolitik unterlaufen. Mit der Sanierung der Staatsfinanzen und der Inflationsbekämpfung kann sie Erfolge aufweisen. Dies hat sicher dazu beigetragen, daß die inländischen Investitionsbedingungen nicht schlechter geworden sind. Die Bundesregierung hat es jedoch versäumt, eine konsequente Ordnungspolitik zu betreiben und die Angebotskräfte nachhaltig zu stärken. Es fehlt an genügend guten Investitionschancen im Inland. An den Verhärtungen

1) Juergen B. Donges, Klaus-Werner Schatz, Staatliche Interventionen in der Bundesrepublik Deutschland, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 119/120, Kiel 1986, S. 26.

auf vielen Märkten hat sich noch nichts Grundlegendes geändert.

Problemfeld Arbeitsmarkt

Ein großes Problem ist der Arbeitsmarkt. Zu diesem Ergebnis kommt auch eine Studie amerikanischer Ökonomen, die man eher dem liberalen Lager zurechnen muß und die nicht im Verdacht stehen, Anhänger der amerikanischen Supply-Side-Policy zu sein.²⁾ Sie führen die hohe Arbeitslosigkeit in vielen europäischen Ländern auf die mangelnde Wachstumsdynamik zurück, zu deren Ursache sie insbesondere hochregulierte Arbeitsmärkte rechnen. Hinzu kommen hohe Lohnabschlüsse, die auf die Entwicklung der Produktivität keine Rücksicht nehmen. Die Folge davon ist zunächst einmal, daß Inflation entsteht. Da ein dauerhafter Preisanstieg aber nicht toleriert wird, kommt es zu einer Wirtschaftspolitik, die die Geldwertstabilität wieder sichern soll. Gelingt dann die Überwälzung der gestiegenen Arbeitskosten nicht mehr, ist Arbeitslosigkeit die Folge - die NARU, die Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment, hat sich erhöht. Das höhere Niveau der inflationsstabilen Arbeitslosenquote läßt sich mit einer expansiveren Finanz- oder Geldpolitik nicht bekämpfen. Abgesehen davon, daß die Inflation wieder steigen würde, sind die Ursachen der Arbeitslosigkeit die Störungen auf der Abgebotsseite. Der Einfluß der Regierung auf den Arbeitsmarkt ist allerdings begrenzt. Hier sind Machtstrukturen von großer Bedeutung, die nur sehr langfristig verändert werden können. Es gibt zwar erste Anzeichen für Verbesserungen, wie etwa Diskussionen innerhalb der sozialdemokratischen Partei deutlich machen. Auch das Verhalten mancher Gewerkschafter ist ermutigend. So ist im Bereich der Chemie von Gewerkschaftsseite vorgeschlagen worden, man möge Tarifverträge nicht kündigen, sondern unter bestimmten Bedingungen um einige Zeit verlängern, was einen befristeten Verzicht auf Lohnerhöhungen bedeuten würde. Dies sind erste Anzeichen für einen Lernprozeß, der aber sicher noch eine Reihe von Jahren dauern wird.

²⁾ Robert E. Lawrence, Charles L. Schultze (Hrsg.), Barriers to European Growth, The Brookings Institution, Washington, D.C. 1987.

Während die Politik in Anbetracht der Tarifautonomie kaum einen Einfluß auf Höhe und Struktur der Lohnabschlüsse hat und auch nicht haben soll, kann sie aber im Bereich des individuellen und kollektiven Arbeitsrechtes tätig werden. Ausnahmeregelungen für Sanierungsfälle und eine größere Zurückhaltung bei Allgemeinverbindlicherklärungen könnten die Beschäftigung fördern. Sicherlich wären dies nicht besonders populäre Maßnahmen. Man kann aber der Regierung kaum vorwerfen, daß sie unpopuläre Maßnahmen scheut. Die Steuerreform, die Reform des Gesundheitswesens, die Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens sind Maßnahmen, die zu heftigen Protesten geführt haben. In Anbetracht dieser Proteste muß allerdings kritisch angemerkt werden, daß die Regierung auch einschneidendere Reformen hätte vornehmen können. Einfachere, zielorientiertere Konzepte und weniger Kompromisse hätten wohl kaum mehr Aufregung verursacht. Die Wirkungen wären jedoch größer gewesen. Insofern waren die Reformmaßnahmen nicht effizient genug. Für die Kritik, die man hinnehmen mußte, hätte man auch mehr erreichen können.

Umstrittene Steuerpolitik

Die drei Stufen der Steuerreform sind im Vergleich mit dem, was im Ausland in dieser Hinsicht geschehen ist oder diskutiert wird, eher bescheiden. In den Vereinigten Staaten sind die Sätze der Einkommen- und Körperschaftsteuer des Bundes auf maximal 28% oder 34% vermindert worden. Bei uns wurde lange darüber gestritten, ob der Spitzensteuersatz von 56% überhaupt gesenkt werden sollte und wenn ja, um ein, drei oder sechs Prozentpunkte. Bei der Körperschaftsteuer hat man sich schließlich auf einen Satz von 50% und bei der Einkommensteuer auf einen Spitzensatz von 53% geeinigt. Es ist zweifelhaft, ob wir im Prozeß der Internationalisierung der Wirtschaft solche hohen Sätze durchhalten können. Die Steuerreform hat allerdings auch ein Aktivum, das in der öffentlichen Diskussion leider untergeht, weil in Verteilungskategorien, nicht aber in Effizienz kategorien argumentiert wird. Im Bereich der mittleren Einkommen - zwischen 40.000 DM und 80.000 DM - sinkt der Grenzsteuersatz von heute rund 40 bis 50% auf knapp 30 bis 40%. Die leistungsfördernde Verminderung des marginalen Steuersatzes, die durch die Li-

nearisierung des Tarifs erreicht wird, zählt zu den positiven Elementen der Steuerreform.

Die Senkung der Grenzsteuersätze muß im Zusammenhang mit der Arbeitszeitverkürzung gesehen werden. Zwischen Arbeit und Freizeit besteht eine substitutive Beziehung. Je höher die Grenzbelastung der letzten Arbeitsstunde ist, desto attraktiver wird es für den einzelnen Arbeitnehmer, auf das daraus fließende Einkommen zu verzichten und einer Arbeitszeitverkürzung zuzustimmen. Berücksichtigt man, daß zusätzlich zu den Grenzsteuersätzen - derzeit noch 40 bis 50% im Bereich der mittleren Einkommen - die Arbeitnehmer noch einmal mit rund 20% an Sozialabgaben belastet werden, wird leicht eine gesamte Grenzbelastung von 70% erreicht. Dies macht verständlich, warum viele Arbeitnehmer glauben, die Arbeitszeitverkürzung sei erstrebenswert. Das hilft auch bei der Erklärung, warum in der Bundesrepublik die Arbeitszeitverkürzung als Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit so populär ist. In anderen Ländern wurde dagegen die Arbeitszeitverkürzung nicht in diesem Ausmaße als arbeitsmarktpolitisches Instrument eingesetzt. Es zeigt sich auch, daß in den Vereinigten Staaten und Japan, wo in den letzten Jahren die Beschäftigung kräftig erhöht worden ist - anders als in der Bundesrepublik -, die effektiv geleistete Arbeitszeit je Arbeitnehmer noch angestiegen ist bzw. kaum verringert wurde.

Das Kernproblem unserer Wirtschaft, die Entlastung unternehmerischer Aktivität, die Entlastung von Investoren, Innovation und Risikobereitschaft, wird mit dieser Steuerreform so gut wie nicht gelöst. Eine Modellrechnung des Instituts der deutschen Wirtschaft ist zu dem Ergebnis gekommen, daß nicht ausgeschüttete Gewinne - also Mittel, die zur Finanzierung von Investitionen im Unternehmen verbleiben - in der Bundesrepublik einer Gesamtsteuerbelastung von 70% unterliegen.³⁾ Dieser hohe Prozentsatz errechnet sich durch die Kumulierung von Körperschaftsteuer, Gewerbeertrag- und Gewerkekaptalsteuer sowie Betriebsvermögensteuer. Die vorgesehene Steuerreform wird diese Belastung im Jahre 1990 auf rund 66% reduzieren. Nach wie vor bleibt die Bundesrepublik im internationalen Vergleich damit jedoch Vize-

3) Vgl. Iw-trends, Nr. 2/1988, S. 84.

meister bei der Unternehmensbesteuerung, nur in Österreich werden thesaurierte Gewinne noch etwas höher besteuert. Die Verminderung der Steuern, die auf unternehmerischer Aktivität lasten, bleibt daher eine vordringliche Aufgabe, die spätestens Anfang der neunziger Jahre gelöst werden muß. Es wäre am besten, schon jetzt die entsprechenden Beschlüsse zu fassen, die zu Anfang der nächsten Legislaturperiode umgesetzt werden müssen. Ziel der Unternehmenssteuerreform muß es sein, die Besteuerung von unternehmerischen Erträgen auf ein Niveau zu senken, das vergleichbar ist mit der Steuerbelastung in jenen Industrieländern, die zu unseren Hauptkonkurrenten auf dem Weltmarkt zählen. Die Vereinigten Staaten, Großbritannien, Japan, aber auch Frankreich und die Niederlande geben uns dieses Ziel vor. In den Vereinigten Staaten kommt man auf eine Gesamtsteuerbelastung von rund 46%, wenn neben der Corporate Income Tax Rate mit 34% noch die in den einzelnen Staaten erhobenen kommunalen Steuern berücksichtigt werden. Mit 35% liegt Großbritannien sogar noch darunter.

Eine Entlastung bei der Unternehmensbesteuerung ist auch deshalb so dringlich, weil Steuersystem und Steuerpraxis bei der Behandlung von Veräußerungsgewinnen nicht neutral sind. Die Veräußerung von Anlagen in Geldkapital wird im Vergleich zur Veräußerung von Anlagen in Sachkapital steuerlich begünstigt. Diese verzerrende Wirkung ergibt sich daraus, daß Gewinne aus der Veräußerung von Wertpapieren nicht versteuert werden müssen, wenn zwischen Kauf und Verkauf mindestens sechs Monate vergangen sind. Dies hat vor allem in der Vergangenheit zu erheblichen Fehlinvestitionen beigetragen. Als Grundstücks- und Immobilienpreise noch Jahr für Jahr angestiegen sind, floß Kapital in großem Umfang in Bauherrenmodelle. Wie sich heute zeigt, war diese Entwicklung auch aus einzelwirtschaftlicher Sicht oft eine falsche Kapitalanlage. Eine ähnliche Frist ist im Steuerrecht für die Veräußerung von Betrieben oder Betriebsteilen dagegen nicht vorgesehen. Das bedeutet, daß unternehmerische Investitionen bei der Veräußerung steuerlich ungünstiger behandelt werden als Finanzanlagen.

Der Druck auf die Wirtschaftspolitik, für bessere Bedingungen am Standort Bundesrepublik zu sorgen, wird in Anbetracht der geplanten Vollendung des europäischen Binnen-

marktes noch zunehmen. Dies betrifft nicht nur die Steuerpolitik. Auch vielfältige Marktregulierungen werden sich für deutsche Unternehmen als Hemmnis erweisen, wenn zwischen den zwölf Ländern der Europäischen Gemeinschaft der freie Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Menschen verwirklicht ist. Das ehrgeizige Binnenmarktprogramm, das die Kommission der EG im Jahre 1985 in ihrem Weißbuch präsentiert hat, läßt sich zwar nur mit großem Aufwand realisieren. Die erheblichen Schwierigkeiten und auch Widerstände, die bei der Umsetzung der rund 300 Kommissionsvorschläge in Rechtsakte durch den Ministerrat sichtbar werden, dürfen jedoch nicht zu dem Schluß verleiten, die Verwirklichung des gemeinsamen Binnenmarktes werde noch viele Jahre in Anspruch nehmen oder gar scheitern. Der politische Wille zur ökonomischen Einigung der Mitgliedsstaaten ist vorhanden.

Heransforderung Europa

Die Vollendung des gemeinsamen Binnenmarktes ohne Grenzen zwischen den EG-Staaten birgt für die Bundesrepublik Deutschland Chancen und Risiken. Chancen, weil deutsche Unternehmen dann auf dem Markt der Zwölferegemeinschaft genauso tätig werden können wie bislang auf dem Inlandsmarkt. Weil aber andererseits auch der deutsche Markt Teil des großen Binnenmarktes wird, sind deutsche Unternehmen verstärkt dem Wettbewerb ihrer Konkurrenten aus den anderen Ländern der Gemeinschaft ausgesetzt. Zum einen wird die interindustrielle Arbeitsteilung zunehmen, weil die beteiligten Länder ihre Produktion stärker an ihren komparativen Vorteilen ausrichten können. In Anbetracht der Süderweiterung der Gemeinschaft um Griechenland, Spanien und Portugal seit Anfang der achtziger Jahre wird sich das vor allem auf die Handelsströme zwischen den reicheren und den ärmeren Ländern auswirken. Die Südländer könnten im gemeinsamen Binnenmarkt eher von ihren niedrigen Arbeitskosten profitieren. Zum anderen wird sich aber auch der intraindustrielle Handel verstärken, weil beispielsweise die Vereinheitlichung oder gegenseitige Anerkennung unterschiedlicher nationaler Normen und Produktvorschriften, aber auch die Öffnung des öffentlichen Beschaffungswesens die bessere Ausnutzung von economies of scale ermöglicht. Beides wird

den Strukturwandel verschärfen. Dieser Strukturwandel ist für die betroffenen Unternehmen um so eher mit Risiken behaftet, je weniger sie darauf reagieren können, weil ihre ökonomischen Aktivitäten staatlichen Regulierungen unterworfen sind. Auf die Dauer wird die Wirtschaftspolitik sicher nicht umhin können, den deutschen Unternehmen die Chancen in diesem Strukturwandel zu verbessern und diese Regulierungen abzubauen.

Handlungsbedarf besteht in der Bundesrepublik vor allem in vielen Bereichen des Dienstleistungssektors, wie im Versicherungswesen oder im Transportgewerbe. So ist etwa der Straßengüterfernverkehr von Marktzugangsbeschränkungen und staatlich kontrollierten Preisbildungsvorschriften betroffen. Es ist wenig wahrscheinlich, daß diese restriktive innerdeutsche Marktordnung neben einem völlig liberalisierten grenzüberschreitenden Verkehr auf die Dauer bestehen bleiben kann. Ähnliches ist im Bereich der Energieerzeugung zu erwarten. Das französische Angebot von kostengünstiger Energie wird im gemeinsamen Binnenmarkt auf den deutschen Markt drängen und hier eine Änderung der Energiepolitik erforderlich machen. Betroffen sind auch die freien Berufe. Die Regulierung der Berufsausübung von Ärzten, Steuerberatern und Handwerkern in der Bundesrepublik ist mit der angestrebten Niederklassungsfreiheit für Selbständige nicht vereinbar. Selbst wenn man sich auf politischer Ebene nicht auf eine Regelung verständigen könnte, bliebe immer noch der Europäische Gerichtshof, vor dem Klagen von EG-Ausländern angestrengt werden würden, die sich in der Bundesrepublik benachteiligt fühlen.

Es besteht somit die Chance, daß die Vollendung des gemeinsamen Binnenmarktes eine Deregulierungsbewegung auslösen wird, die unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten nur zu begrüßen wäre, weil davon Impulse für die Gründung neuer Unternehmen zu erwarten sind. Die Vereinigten Staaten haben in den siebziger und achtziger Jahren eine Welle von Unternehmensgründungen erlebt. Es waren vor allem junge Unternehmer, die in erheblichem Ausmaß zum Beschäftigungsaufbau beigetragen haben. Überhaupt zeigen die amerikanischen Erfahrungen, daß es nicht die großen, sondern die kleinen und mittleren Unternehmen waren, in denen die neuen Arbeitsplätze geschaffen wurden.

Zwar haben wir auch in der Bundesrepublik eine positive Gründungsbilanz. Seit Anfang der achtziger Jahre werden mehr Unternehmen gegründet als Unternehmen schließen. Diese Entwicklung hält aber dem Vergleich mit der amerikanischen Gründungswelle nicht stand.

Wenn auch die Vollendung des gemeinsamen Binnenmarktes die Chance einer umfassenden Deregulierung in der Bundesrepublik bietet, sollte man den Abbau staatlicher Regulierungen nicht auf die Zeit nach 1992 verschieben. Die Wirtschaftspolitik könnte noch einiges in eigener Regie in Angriff nehmen. Dazu gehört auch die Telekommunikation, ein Bereich, der immer wichtiger wird. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaft hat Prognosen genannt, nach denen bereits zum Ende dieses Jahrhunderts bis zu 7% des Brutto-sozialproduktes in der Gemeinschaft vom Telekommunikationsbereich und den damit unmittelbar zusammenhängenden Bereichen erwirtschaftet werden dürfte - gegenüber derzeit etwas mehr als 2%.⁴⁾ Die Bundesrepublik ist sicherlich nicht das Land mit den niedrigsten Telefongebühren. Bei den Datenübermittlungsgebühren gehören wir sogar zu den Spitzenreitern. Eine Ursache dafür ist das Fernmeldemonopol. Offenbar hat man inzwischen auch beim Postministerium Handlungsbedarf bei den Gebühren erkannt und Gebührensenkungen für den Telefondienst und den Datenübermittlungsdienst vorgesehen. Auch die Struktur des Post- und Fernmeldewesens soll neu geordnet werden. Die Postreform sieht zwar vor, daß im Endgerätebereich und bei Telekommunikationsdienstleistungen Wettbewerb möglich wird, das Monopol der Deutschen Bundespost für die Telefondienste und für das Netz bleiben jedoch im wesentlichen bestehen. Daß Netz und Telefondienste weiterhin im Monopol der Deutschen Bundespost bleiben, hat vor allem verteilungspolitische Gründe. Die Überschüsse aus dem Telekommunikationsbereich sollen weiterhin zur Subventionierung der defizitären "gelben Post" eingesetzt werden. Außerdem glaubt man, die finanziellen Mittel für den Ausbau der Telekommunikati-

4) Mitteilung der Kommission der EG, Auf dem Wege zu einem wettbewerbsfähigen EG-weiten Telekommunikationsmarkt im Jahre 1992 - Zur Verwirklichung des Grünbuches über die Entwicklung des gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte, Stand der Diskussion und Vorschläge der Kommission, KOM (83) 48 endg., Brüssel, 9. Februar 1988, S. 8.

onsinfrastruktur nur aufbringen zu können, wenn die Post über gesicherte Einnahmequellen verfügt. Das in der wirtschaftstheoretischen Diskussion oft vorgebrachte Argument, der Telekommunikationsbereich sei ein natürliches Monopol, hat dagegen kaum noch Bedeutung. Die Erfahrungen im Ausland, in Japan oder in den Vereinigten Staaten zeigen, daß bei der Datenfernübertragung und beim Telefonverkehr über weite Distanzen durchaus Wettbewerb möglich ist und auch mit Erfolg praktiziert wird. Mehr Wettbewerb in der Telekommunikation sollte auch bei uns zugelassen werden. Verteilungspolitische und Infrastrukturziele lassen sich auch dann verfolgen, wenn die Leistungserstellung nicht mehr im Monopol erfolgt.

Standortfaktor Ordnungspolitik

Über die Maßnahmen, die zur Verbesserung der Standortqualität nötig sind, wenn die Bundesrepublik im Wettbewerb mit Japan und den Vereinigten Staaten bestehen und sich der verschärften Konkurrenz infolge des gemeinsamen Binnenmarktes stellen will, bestehen aus ordnungspolitischer Sicht keine Zweifel. Vorschläge und Konzepte für die Reform der Wirtschaftspolitik, mit der die wirtschaftlichen Ergebnisse in der Bundesrepublik verbessert werden können, sind dank der Arbeiten von Sachverständigenrat, Wirtschaftsforschungsinstituten und Kronberger Kreis vorhanden. Die Reformkonzepte sind aber bislang über den vorpolitischen Raum nicht hinausgekommen. Es fehlt nicht an der Erkenntnis dessen, was zu ändern ist, sondern es mangelt an der politischen Durchsetzbarkeit. Die Fraktion der Ordnungspolitiker, die in Kategorien von Anreizmechanismen, Eigenverantwortung, Effizienz und Dynamik denkt, ist in Parlament und Regierung eine Minderheit. Die Politik ist primär an Verteilungszielen orientiert. Das war in den Anfangsjahren der Sozialen Marktwirtschaft anders. Damals wurde dem Wachstumsziel Vorrang vor der gerechten Verteilung eingeräumt, wie es Knut Borchardt einmal formuliert hat. Deshalb wird die Sozialpolitik nicht gegenstandslos werden, ganz im Gegenteil. Sozialer Fortschritt wurde auf der Grundlage des marktwirtschaftlichen Leistungsprozesses möglich. Alfred Müller-Armack hat allerdings betont, daß sich die Sozialpolitik marktkonformer Maßnahmen bedienen müsse, damit nicht "störend

in die Marktapparatur⁵ eingegriffen werde. Eine Kluft zwischen der Wirtschaftspolitik von heute und der von Ludwig Erhard ist unverkennbar.

Ludwig Erhard hat 1948, wenige Tage nach der Wirtschaftsreform, die Regulierung vieler Binnenmärkte aufgehoben und eine Steuerreform in die Wege geleitet. Er tat dies nicht nur ohne Unterstützung der Alliierten, sondern auch gegen ihren Willen. Ludwig Erhards Politik wurde aber wohl dadurch erleichtert, daß noch kein festgefügtes Staatswesen vorhanden war. Es gab kein Parlament; Parteien, Verbände und Institutionen verfügten noch nicht über die Macht, die sie heute haben. Die politische Struktur in der Bundesrepublik der achtziger Jahre ist viel komplizierter geworden. Heute müssen bei der Umsetzung von Reformen nicht nur ihre ökonomischen Effekte, sondern vor allem ihre politischen Wirkungen bedacht und berücksichtigt werden. Die Reformstrategie muß sich auf diese Bedingungen einstellen. Man muß versuchen, zunächst die Reformen in Angriff zu nehmen, die am ehesten Erfolgchancen haben, weil der Widerstand am geringsten ist. Trotz aller Kritik an der Steuerreform ist hier der Handlungsspielraum noch am größten, größer jedenfalls als bei einer Politik, die die strukturellen Verkrustungen des Arbeitsmarktes aufbrechen will.

Zweifel, ob die Durchsetzung der Reformstrategie gelingt, bestehen jedoch noch aus einem anderen Grund. So hat sich eine Zwei-Prozent-Mentalität ausgebreitet, eine neue Form der Selbstgenügsamkeit gegenüber wirtschaftlichen und technologischen Herausforderungen, die längerfristig den Wohlstand bedroht. Seit 1983 beträgt das Wirtschaftswachstum im Jahresdurchschnitt rund 2%; das ist nicht genug, um unsere Probleme zu lösen - Arbeitslosigkeit, Strukturwandel in der Landwirtschaft und in den Küstenregionen, aber auch Probleme mit dem System der sozialen Sicherung. Andererseits war das Wachstum mit jahresdurchschnittlich 2% zu hoch, um die Wirtschaftspolitik zu einem Kurswechsel zu bewegen. In den Vereinigten Staaten und in Großbritannien begannen die Reformanstrengungen, nachdem es die Krise gegeben hatte. Ende der siebziger Jahre erreichte die Inflation in den Vereinigten Staaten eine zweistellige Rate. Die hohe Steuerbelastung trug zur Unzufriedenheit mit dem Wohlfahrtsstaat bei. In dieser Situation war das Klima für die einschneidende

Reform von 1981 vorhanden. Ähnlich war es in Großbritannien. Auch hier ermöglichte eine Krise Ende der siebziger Jahre die neue Politik, die von Premierministerin Thatcher eingeleitet wurde. Eine solche Krise hat es bei uns nicht gegeben. In der Bundesrepublik ist aber auch nie eine exzessive keynesianische Politik verfolgt worden. Der Spitzensteuersatz der Einkommensteuer, der 1948 noch 95% betragen hatte, wurde bis zum Jahre 1958 auf 53% gesenkt. Im internationalen Vergleich hatten wir damals das am wenigsten progressive Steuersystem.⁵⁾ Ab 1990 soll dieser Satz zwar wieder gelten, er wird aber dann im Vergleich mit den Steuersätzen in anderen Industrieländern zu hoch sein.

Es fehlt nicht an Argumenten, mit denen die These von Mängeln bei den Standortbedingungen entkräftet werden soll. So wird der hohe Leistungsbilanzüberschuß als Ausdruck der wirtschaftlichen Stärke der Bundesrepublik vorgebracht und darauf verwiesen, daß wir die größte Exportnation der Welt seien. Ein Leistungsbilanzüberschuß deutet allerdings auch darauf hin, daß ein großer Teil der inländischen Ersparnis nur im Ausland eine rentierliche Anlage findet, weil die Standortbedingungen im Inland nicht in Ordnung sind. Im übrigen beruhen die derzeitigen Exporterfolge auf den Investitionen von gestern. Den Wohlstand von morgen können aber nur die Investitionen von heute sichern. Schließlich ist der Platz eines Landes auf der Rangliste der Exporteure auch davon abhängig, zu welchem Wechselkurs die in nationaler Währung ausgedrückten Ausfuhren eines Landes in Dollar umgerechnet werden, um sie international vergleichbar zu machen.

Mitunter wird auch das Argument vorgebracht, die Bundesrepublik habe ja nicht die höchsten Arbeitskosten der Welt, sondern auch mit die höchste Arbeitsproduktivität. Dadurch würden hohe Arbeitskosten als negativer Standortfaktor ausgeglichen. Diese Argumentation greift jedoch zu kurz, weil die Höhe der Beschäftigung nicht berücksichtigt wird. Sicher ist die Arbeitsproduktivität hoch, wenn die Löhne hoch sind. Würden wir die Löhne verdoppeln, würde sich auch die Arbeitsproduktivität in einigen Jahren verdoppeln. Diese Ent-

5) Vgl. Vito Tanzi, *The Individual Income Tax and Economic Growth, An International Comparison*, The Johns Hopkins Press, Baltimore 1969, S. 91.

wicklung ginge jedoch zu Lasten der Beschäftigung. Es müßten viele Betriebe schließen, andere würden weniger produktive Arbeitskräfte entlassen und verstärkt kapitalintensive Techniken anwenden. Die Durchschnittsproduktivität stiege an. Auf diese Weise paßt sich nur die Produktivität an die Arbeitskosten an, die Beschäftigung geht jedoch zurück. Der Hinweis auf unser hohes Produktivitätsniveau besagt nicht viel, weil dieser Zusammenhang auch in der Vergangenheit gewirkt hat. Ein beachtenswerter Teil unseres Produktivitätsfortschrittes ist darauf zurückzuführen, daß wegen des Lohndrucks Arbeitskräfte entlassen wurden und rationalisiert worden ist.

Daß wir in der Bundesrepublik die Standortbedingungen verbessern müssen, um mehr Dynamik und Beschäftigung zu erreichen, bedeutet allerdings nicht, daß wir mit gezielten staatlichen Interventionen ein hohes Wachstum anstreben müßten. Der Begriff "Wachstumspolitik" wird sehr oft mißverstanden und, im Sinne von "deficit spending", als keynesianische Politik aufgefaßt. Wir benötigen vielmehr eine Ordnungspolitik, die strukturelle Reformen vorantreibt. Wenn heute eine Art Wachstumspessimismus selbst in konservativen Parteien aufkommt, dann liegt das oft an einem mangelnden Verständnis für wirtschaftliche Zusammenhänge. Eine konsequente Ordnungspolitik schafft und erweitert Freiräume für wirtschaftliche Aktivitäten der Privaten. Als Ergebnis stellt sich dann auch ein ausreichendes Wachstum ein. Schon Ludwig Erhard hat Ordnungspolitik betrieben und Wirtschaftswachstum erzielt. Mehr Beschäftigung ist aber unter bestimmten Bedingungen - vor allem bei anderen Arbeitszeitbeziehungen - auch ohne hohe Wachstumsraten zu erzielen. Obwohl die amerikanische Volkswirtschaft in den siebziger und achtziger Jahren nicht übermäßig schnell gewachsen ist - jahresdurchschnittlich um rund 2,9% real - hat die Beschäftigung von 1971 bis 1987 um knapp 34 Millionen Personen zugenommen. In den Vereinigten Staaten fehlte der Druck der Arbeitskosten und damit auch der Druck, die Produktivität künstlich zu erhöhen. Zusätzlich zu einer Steuerreform, die die Unternehmen entlastet, und zum Abbau vielfältiger Marktregulierungen brauchen wir daher auch eine Auflockerung der Verkrustung am Arbeitsmarkt. Dies sollte die Schlußfolgerung aus der Standortdebatte sein.

Reaganomics im Urteil der Wirtschaftswissenschaft

Allan Meltzer

In den vielen Diskussionen über die wirtschaftspolitischen Leistungen und Versäumnisse der Reagan-Regierung, die ich in jüngerer Vergangenheit führen konnte, bin ich immer wieder auf die - häufig implizite - Annahme gestoßen, die Regierung habe ihr Amt mit einer konkreten Vorstellung über die einzuschlagende Politik angetreten. Will man unter Politik das verstehen, was die Wirtschaftswissenschaft gewöhnlich mit diesem Begriff meint - einen spezifizierten Plan des Weges, der beschritten werden soll, Verhaltensregeln, mittelfristige Strategien für die öffentlichen Haushalte oder das monetäre System -, dann spricht jedoch wenig dafür, daß Präsident Reagan ein wirtschaftspolitisches Konzept wirklich gehabt hat. Allerdings darf man diesen Vorwurf nicht nur der jetzigen Regierung machen. Die gleiche Kritik ist für die geld- und fiskalpolitischen Handlungen anderer Regierungen der letzten 20 Jahre ebenso angebracht.

Die Reagan-Regierung hat, wie die Regierungen zuvor auch, ein Paket von Zielen geschnürt, die sie erreichen wollte. Die vier wichtigsten Ziele des ersten Regierungsprogramms waren:

- Verringerung der öffentlichen Ausgaben,
- niedrigere Steuersätze,
- geringere Inflationsraten und
- Deregulierung.

Die Regierung ging die Senkung der Steuersätze sehr schnell an. Sie erlaubte dem amerikanischen Zentralbanksystem, das Wachstum der Geldmenge zu verlangsamen und die Zinssätze zu erhöhen, um die Inflation zu bremsen. Sie unternahm einige bescheidene und nicht sonderlich erfolgreiche Maßnahmen, um die nichtmilitärischen Ausgaben zu senken. Schließlich tat sie auf dem Feld der Deregulierung herzlich wenig. Wenn wir die protektionistischen Maßnahmen zur Beschränkung von Importen auf das Konto "Deregulierung" buchen, dann ist die Bilanz in diesem Bereich dürftig. Läßt man den Protektionismus außen vor, dann bestehen die Leistungen in einer etwas weniger hinderlichen Verwaltung und in der Ab-

wehr von Versuchen, Regulierung noch zu verstärken - ein schlechtes Bild im Vergleich zur Regierung Carter.

Ein fünftes Ziel - den Anteil der Militärausgaben am Sozialprodukt zu steigern - war nicht expliziter Bestandteil des Wirtschaftsprogramms, hatte aber weitreichende Folgen für die Haushaltspolitik. Im Unterschied zu den anderen Bereichen hat die Regierung im Verteidigungsbereich durchaus eine politische Strategie entwickelt, um ihre Ziele zu erreichen, zu denen unter anderem eine Marine mit 600 Schiffen und ein weltraumgestütztes nukleares Verteidigungsprogramm gehörten. Kritiker mögen jedes dieser Programme und ihre Umsetzung angreifen; sie können der Regierung jedoch nicht vorwerfen, sie habe ihre operationellen Ziele oder ihre Arbeit an deren Umsetzung im Dunkeln gelassen. Das Gegenteil trifft zu. Kritik wird normalerweise gerade an der Beharrlichkeit der Regierung geübt, mit der sie diese Ziele anstrebt.

Daß in manchen Politikbereichen klare Ziele formuliert werden, in anderen dagegen nicht, ist ein Charakteristikum vieler Regierungen. Die Reagan-Regierung wird oft als ideologisch motiviert bezeichnet. Aber es ist sehr schwierig, Anzeichen dafür zu finden, daß sie bereit gewesen wäre, die öffentliche Unterstützung aufs Spiel zu setzen, um die nichtmilitärischen Ausgaben zu senken oder die Inflation zu beenden. Denn abgesehen von der Steuerpolitik muß die Wirtschafts- und Finanzpolitik der Regierung Reagan, vor allem für die Jahre nach 1982, eher als orientierungslos denn als zweck- und zielgerichtet bezeichnet werden.

Warum ist das so? Die Antwort auf diese für Sozialwissenschaftler so zentrale Frage liegt auf der Hand. Die Regierung wurde wegen eines Programms gewählt, das vor allem geringere Steuern, höhere Verteidigungsausgaben und weniger Inflation versprach. Diese Ziele hat sie, zumindest teilweise, erreicht; später kam mit der Steuerreform ein Ziel hinzu, das mit dem Steuergesetz von 1986 verwirklicht worden ist. Wo die Regierung auf starken öffentlichen Widerstand stieß, etwa bei ihren Bemühungen, Transferzahlungen und Sozialausgaben zu senken oder Umweltbestimmungen zu ändern, hat sie wenig versucht und wenig erreicht. Als die öffentliche Unterstützung für verstärkte militärische Ausgaben nachließ, hat die Regierung hingenommen, daß der Anteil der Militäraus-

gaben am Sozialprodukt zurückging. Weniger auf der Hand liegt die Auswahl der Punkte, die in das Wahlprogramm aufgenommen wurden. Dazu werde ich später einige Hypothesen vorbringen.

Einer der Hauptfehler der Regierung war jedoch, daß sie eine Reform ihrer Ausgaben- und ihrer Geldpolitik unterlassen hat. Auf diese Politikbereiche will ich näher eingehen.

Ergebnisse der Reaganomics

In der Diskussion über die Wirtschaftspolitik der Reagan-Regierung werden häufig Politik und Maßnahmen verwechselt, und ebenso häufig Maßnahmen und Ergebnisse. Regierungen haben das, was in der Wirklichkeit geschieht, weit weniger unter Kontrolle, als sie selbst und andere glauben. Politiker und vielleicht auch die Öffentlichkeit loben oder tadeln die Regierung für das, was während ihrer Amtszeit geschieht, mehr, als ihrem tatsächlichen Einfluß entspricht. Andererseits, so glaube ich, werden wichtige langfristige Auswirkungen politischen Handelns unterschätzt und aus dem Auge verloren. Vielleicht liegt darin der eigentliche Grund dafür, daß die Beurteilung von Präsidenten und Regierungen sich im Verlauf der Zeit ändert. - Aber ich will jetzt zu meiner kurzen Beschreibung und Beurteilung der wichtigsten wirtschaftspolitischen Ereignisse während der Amtszeit von Präsident Reagan kommen.

Die Inflation wurde in dieser Zeit auf ein Niveau reduziert, das seit 1967 nicht mehr erreicht worden war. Ich schätze, daß die Inflationsrate - richtig gemessen - um die Hälfte zurückgegangen ist. Sie ist zwar immer noch höher als in den europäischen Ländern, aber wesentlich geringer als zu Beginn der Amtszeit Präsident Reagans.

Als die Rezession von 1981/82 zu Ende war, nahmen die Wohlstandsindikatoren, etwa das reale Bruttosozialprodukt, der reale Konsum pro Kopf oder das real verfügbare Pro-Kopf-Einkommen, wesentlich rascher zu als in den 70er Jahren. Die Beschäftigung stieg an; mehr als 65% des Erwerbspersonenpotentials erhielt zum ersten Mal einen Arbeitsplatz, und die Arbeitslosenzahl ging allmählich zurück

auf Werte, bei denen man durchaus von Vollbeschäftigung sprechen kann.

Die Aktienkurse kletterten nach oben. Standard & Poor's Index 500 führender Aktienwerte ist - selbst nach dem Herbst 1987 - doppelt so hoch wie im Durchschnitt des Jahres 1980. Das Verarbeitende Gewerbe erzielte Wachstumsraten, wie sie seit den frühen 70er Jahren nicht mehr erreicht worden waren. Und - die Sprecher der Regierung erinnern uns laufend daran - wir erleben eine Wachstumsphase, deren Länge für Friedenszeiten einen Rekord bedeutet; die Wirtschaft wächst weiterhin, noch immer steigt die Zahl der Arbeitsplätze, und noch immer nimmt die Produktivität zu.

Ein Weg, um zwischen Reaktionen der Wirtschaft auf politische Maßnahmen einerseits und auf sonstige Ereignisse andererseits zu unterscheiden, ist, die Entwicklung in den Vereinigten Staaten mit der Entwicklung in anderen Ländern zu vergleichen. Während der ersten sechs Jahre der Reagan-Regierung sind das Sozialprodukt, die Industrieproduktion und die Beschäftigung in den USA schneller gewachsen als in der OECD insgesamt. Auch was den Abbau der Arbeitslosigkeit angeht, waren die USA überdurchschnittlich erfolgreich. Heute ist nahezu Vollbeschäftigung erreicht. Die durchschnittliche Inflationsrate war in den Vereinigten Staaten geringer als in den OECD-Ländern, und zwar über die letzten sechs Jahre hinweg, aber viele OECD-Länder haben am Ende dieses Zeitraums geringere Inflationsraten. Japan hatte ein rascheres Wachstum von Sozialprodukt und Industrieproduktion und zugleich weniger Inflation; aber der Vergleich fällt für die Reagan-Regierung besser aus, wenn nur die Aufschwungsperiode 1982 bis 1986 zugrunde gelegt wird (was sinnvoll ist, denn die Desinflationskosten sollten vernünftigerweise den Inflationsregierungen angelastet werden). In diesen Jahren des Aufschwungs gab es zwischen dem Wachstum in den USA und in Japan keine nennenswerten Unterschiede.

Das Erbe, das die Regierung von Präsident Reagan seinerzeit angetreten hat, war eine Wirtschaft mit hoher Inflation und geringem Wachstum. Sie wird ihrer Folgerregierung hohe Haushalts- und Außenhandelsdefizite hinterlassen, aber auch geringere Inflation, höhere reale Pro-Kopf-Einkommen und

weniger Arbeitslosigkeit. Sie wird auch einige ernste Probleme hinterlassen, die bislang vernachlässigt oder schlecht gehandhabt worden sind. Hierzu gehören die Verschuldung der Entwicklungsländer, aufgelaufene Verbindlichkeiten von Kreditinstituten und staatlichen Kreditagenturen und - wie schon erwähnt - die Handelsbilanz und das staatliche Budgetdefizit.

Geldpolitik

Präsident Reagan's Programm zur konjunkturellen Belebung verlangte eine schrittweise Verlangsamung des Geldmengenwachstums, um die Inflation zu bremsen und möglicherweise ganz abzubauen. Der Dollar sollte frei floaten, die Interventionen der Zentralbank sollten auf Krisenzeiten beschränkt bleiben.

Die Inflation wurde nicht beseitigt, und ebensowenig kam es zu einem geringeren Wachstum der Geldmenge. Im Nachhinein wird deutlich, daß den harten geldpolitischen Bremsmanövern bis 1982 eine ebenso scharfe Beschleunigung des monetären Wachstums folgte. Das Charakteristische an der restriktiven Geldpolitik 1981/82 war Unsicherheit über ihre Größenordnung und ihre Dauer; und Unsicherheit ist noch immer die Haupteigenschaft des geldpolitischen Handelns.

Nachdem die Inflationsrate einmal in den Bereich zwischen drei und fünf Prozent gebracht worden war, hielten viele in Regierung und Kongress das Inflationsproblem für weniger wichtig als die Rezession, die internationale Verschuldung oder die Kongresswahlen 1982. Die Geldmenge wuchs wieder schneller, die Zinsen fielen. Der schnelle Abbau der Inflationsrate und der Risikoprämien in den Realzinsen hinterließ jedoch eine Reihe von Problemen für viele Banken, öffentliche Kreditinstitute, für die Federal Savings and Loan Insurance Corporation (FSLIC), für Landwirte und andere. Noch immer steht eine Strategie der Regierung zur Lösung dieser Probleme aus; und die Probleme sind im Laufe der Zeit einer Lösung keineswegs nähergekommen. Diese Verzögerung ist zudem sehr kostspielig. Einer Schätzung zufolge hätte die FSLIC 1982 alle notleidenden Banken zu Kosten von 6,5 Mrd Dollar schließen können. Ende 1987 wurden diese

Kosten schon auf rund 50 Mrd Dollar veranschlagt. Daß diese Kosten nicht im Staatsbudget in Erscheinung treten, mag die Ursache dafür sein, daß sie in der Diskussion der Haushaltspolitik normalerweise ignoriert werden. Aber es handelt sich um Kosten, die vermutlich irgendwann den Steuerzahler treffen.

Fiskalpolitik

Im Gegensatz zu ihrer inkonsequenten Geldpolitik verfolgte die Reagan-Regierung eine recht klare Steuerpolitik. Der Economic Recovery Tax Act ging 1981 durch den Kongress und wurde von Präsident Reagan unterzeichnet. Dieses Gesetz verringerte die Einkommensteuersätze in drei Schritten, führte eine Indexierung der Steuersätze ein und verringerte die Unternehmensteuern - letzteres vor allem durch verbesserte Abschreibungsmöglichkeiten. Die Anpassungen 1982 und 1986 erhöhten die Unternehmensteuern, so daß die Kapitalnutzungskosten für Bauten derzeit geringer und für Ausrüstungen höher sind, als sie vor Amtsantritt der heutigen Regierung waren.¹⁾

Das Steuergesetz 1986 verlagerte den Schwerpunkt der Besteuerung von den Haushalten auf die Unternehmen, beseitigte eine lange Liste von Ausnahmeregelungen und speziellen Vergünstigungen, baute Verzerrungen ab und begünstigte den Konsum im Vergleich zu den Investitionen. Das wichtigste Merkmal des Tax Act 1986 war die Verringerung der Grenzsteuersätze auf maximal 33%, ein erheblich flacherer Tarifverlauf mit Sätzen von 15% und 28% und die Streichung von ungefähr 6 Millionen Steuerzahlern aus den Einkommensteuorlisten.

Einige Fakten mögen helfen, die Größenordnung der Steuerreform 1986 einzuschätzen: 1980, zu Beginn von Reagan's Amtszeit, betrug der Spitzensteuersatz für Arbeitseinkommen 50%, für Kapitaleinkommen 70%. Man muß bis zu den späten 30er Jahren zurückgehen, um einen Steuersatz von 28% für

1) Blanchard, O.J., "Reaganomics", Economic Policy, Okt. 1987, S. 17-48. Blanchard weist einen entsprechenden Unterschied auch für die effektive Besteuerung von Bauten und Ausrüstungen nach.

ein vergleichbares Realeinkommen zu finden, und einen Spitzensteuersatz von weniger als 33% gab es zuletzt in den 20er Jahren.²⁾

Der Regierung gelang es jedoch nicht, die realen Staatsausgaben oder die Transferzahlungen zu verringern - weder absolut noch relativ zum Bruttosozialprodukt. Ein Vergleich mit früheren Regierungen erlaubt, die Ausgaben und Einnahmen der Regierung Regaga zu beurteilen. Die folgende Tabelle stellt diese Größen als Prozentsatz des Bruttosozialprodukts dar. Vor allem zwei Dinge, die in der Diskussion des Budgetdefizits eine Rolle spielen, werden durch die Tabelle deutlich.

Haushaltsjahre	Einnahmen	Ausgaben
1951-55	18,1	18,4
1956-60	17,7	18,0
1961-65	17,9	18,7
1966-70	18,8	19,7
1971-75	18,1	20,0
1976-80	18,5	21,4
1981-85	18,9	23,6
1986-87	18,6	22,6

Erstens: Der Anteil der Steuern am Sozialprodukt, knapp 19% im Durchschnitt, hat sich in der Nachkriegszeit wenig verändert - das Steueraufkommen ist im Gleichschritt mit dem nominellen Sozialprodukt gewachsen. Änderungen gab es in erster Linie auf der Ausgabenseite. Zweitens: Der Anteil der Staatsausgaben am Bruttosozialprodukt begann in den späten 60er und frühen 70er Jahren zu wachsen und liegt heute um

2) Historische Daten: Tax Foundation, 1975. Die Steuergesetze von 1981 und 1986 veränderten die effektiven Steuersätze weit weniger als die Tarifsätze.

etwa vier Prozentpunkte über dem Niveau der Jahre 1951-65. Die Ausgaben sind also schneller gewachsen als das nominale Sozialprodukt.

Diese Daten legen nahe, daß die Steuersenkungen wenig Auswirkungen auf die durchschnittlichen Steuererträge hatten. Die Steuerpolitik als Ursache des Budgetdefizits zu bezeichnen wäre deshalb irreführend. Genauer: Während die Steuergesetze 1981 und 1986 dazu beitrugen, die Steuerquote auf ihrem durchschnittlichen Nachkriegsniveau zu halten, ist die Staatsquote weiter angewachsen.

Trotz vieler politischer Propaganda und trotz vieler Diskussionen sind weder die Transferzahlungen noch die nicht-militärischen Ausgaben in den Vereinigten Staaten langsamer gewachsen als das Bruttosozialprodukt. Einige Programme wurden gekürzt, andere - etwa im Gesundheitswesen oder im Agrarbereich - wurden ausgebaut und weisen einen höheren Anteil am Sozialprodukt auf als früher. Überproportional gestiegen sind die Netto-Zinszahlungen: von 9% der Ausgaben des Bundes im Jahr 1980 auf 13,5% in 1986.

Ich möchte das Budgetproblem nicht verniedlichen. Aber ich muß zugeben, daß mich die Neigung vieler Wirtschaftsjournalisten, einiger Wirtschaftswissenschaftler und eines großen Teils der öffentlichen Meinung verwundert, das Defizit als Rechtfertigung für eine umgehende Steuererhöhung darzustellen, und zwar unabhängig von den gesamtwirtschaftlichen Folgen steuerlicher Maßnahmen. Was man in der Öffentlichkeit hört, legt das Urteil nahe, der Zustand der öffentlichen Haushalte bringe die US-Wirtschaft an den Rand einer Katastrophe. Im Gegensatz dazu tendiert die akademische Diskussion größtenteils zu der Auffassung, das Budgetdefizit sei dem Gegenwartswert der zukünftigen Kopfsteuern gleich, die zu seiner Finanzierung letztlich erhoben werden müssen - das sogenannte Ricardianische Äquivalent. Aus dieser Sicht hat das Budgetdefizit keinerlei makroökonomische Wirkung, wenn man von den Verzerrungen durch Proportionalsteuern, Subventionen und Ineffizienzen staatlicher Tätigkeit absieht.

Ich teile weder die eine noch die andere Ansicht, wenn ich auch zugeben muß, daß meine Meinung weniger gut empirisch untermauert ist als die der anderen. Trotz umfangrei-

cher empirischer Arbeiten ist es nicht gelungen, Wirkungen tatsächlicher oder erwarteter Budgetdefizite oder öffentlicher Verschuldung verlässlich nachzuweisen.

Das öffentliche Händringen über die Defizite ist erstaunlich - um es milde auszudrücken. Das Defizit ist eine endogene Größe. Bei gegebener Struktur der Staatsausgaben scheinen mir die Wirkungen eines Defizits auf die Investitionen sekundär im Vergleich zu den direkten Allokationswirkungen der Staatsausgaben. Die wichtige Frage ist doch: Bewirken Staatsausgaben (oder Steuern) Strukturänderungen in Richtung auf mehr Konsum oder auf mehr Investitionen? Die amerikanische Regierung hat die Ausgaben für Infrastrukturinvestitionen nicht erhöht, wohl aber die Ausgaben für die Landesverteidigung - ein öffentliches Gut. Einiges deutet darauf hin, daß eine Mehrheit der Wähler diesen Kurs unterstützte. Was ist denn falsch daran, einen Teil der Last auf zukünftige Generationen zu verlagern, wenn die heutigen Anstrengungen auch ihnen nützen?

Eine Befürchtung, die immer wieder zum Ausdruck kommt, ist, daß ein anhaltendes Defizit möglicherweise Inflation hervorruft. Intertemporale allgemeine Gleichgewichtsmodelle führen zu dieser Schlußfolgerung, vor allem für den Fall, daß der Realzins die reale Wachstumsrate übertrifft. Aber es ist schwierig, empirische Belege dafür zu finden, besonders in den entwickelten Ländern. Erfahrungen in Japan und in Italien, wo die Defizite einen ähnlichen oder höheren Anteil am Sozialprodukt erreichen wie in den USA, lassen diesen Schluß bislang nicht zu. Die USA wiesen in den 50er und 60er Jahren, und Japan, Italien und Großbritannien weisen heute eine Relation zwischen Staatsverschuldung und Sozialprodukt auf, die den Wert erreicht oder überschreitet, auf den die USA heute zusteuern - 40 bis 45 Prozent. Einige dieser Länder haben Inflation erlebt, aber die Inflation hat sich nicht beschleunigt. In Japan ging die Inflation nachhaltig zurück, obwohl das Budgetdefizit ständig mehr als 3% des Bruttosozialprodukts betrug und die Staatsschulden insgesamt 40% des BSP überschreiten.

Ein Thema, das Sozialwissenschaftler aufgreifen müssen, ist die Frage, warum Regierungen bestimmte Strategien und Taktiken auswählen und anwenden. Warum hat die Reagan-

Regierung gerade diese Haushaltspolitik angewandt; und warum hat sie es unterlassen, eine klare Währungspolitik zu verfolgen? Der Zufall mag hier eine Rolle gespielt haben. Was kann man sonst sagen? Ökonomen werden solange nicht nützlicher sein als Journalisten, als sie ihre Analysen und ihre Kritik darauf beschränken, das Verfehlen von Zielen aufzuzeigen, die der Wähler gar nicht erreicht sehen wollte.

Politik: Staatskunst und Taktik

Das Problem ist, die Handlungen der Politiker als Ergebnis eines rationalen Kalküls zu erklären. Eine wichtige Lektion, die wir von der modernen Politischen Ökonomie gelernt haben, ist: Politische Maßnahmen dienen letztlich dem Zweck, den Nutzen derjenigen zu maximieren, die die Politik bestimmen. Eine Wahl zu gewinnen, ist für Politiker gewiß von Nutzen. Das Wohl der Allgemeinheit mag eine andere Quelle des Nutzens für einen Politiker sein - aber keineswegs das einzige Argument in der Nutzenfunktion des Politikers.

Die Reagan-Regierung konnte viele ihrer Programme im Kongreß durchsetzen; sie weist in dieser Hinsicht eine erfolgreichere Bilanz auf als viele der früheren Regierungen. Der Präsident wurde mit überwältigender Mehrheit wiedergewählt und konnte seine Popularität und Achtung zumindest während der ersten sechs Jahre seiner Amtszeit erhalten, vielleicht länger. Die öffentliche Unterstützung für den Präsidenten gab der Regierung Kapital, das sie einsetzen konnte, um einige ihrer Ziele zu erreichen.

Weshalb wählte die Reagan-Regierung eine Staatsverschuldung, die größer ist als in vorhergehenden Friedenszeiten? Eine mögliche Erklärung wäre, daß die Regierung von den Defiziten überrascht wurde. Ich halte das für unwahrscheinlich. Außerdem hätte die Regierung ja die Möglichkeit gehabt, den Abbau von Defiziten zum politischen Ziel zu erklären; sie hat das aber - abgesehen von der Unterstützung der Gramm-Rudman-Hollings-Initiative - nicht getan. Bezeichnend ist, daß Kandidaten, die wie Walter Mondale Haushaltskonsolidierung zum Hauptthema gemacht haben, durchgefallen sind.

Für diese offenkundige Bereitschaft, ein hohes Defizit hinzunehmen, sind in jüngerer Zeit zwei Erklärungen angeboten worden, die sich gegenseitig ergänzen. Erstens: Ein hohes Defizit beschränkt den Handlungsspielraum zukünftiger Regierungen. Wenn die gegenwärtige Regierung das Ziel hat, die zukünftigen Staatsausgaben zu begrenzen, dann kann das Hinterlassen eines hohen Defizits ein effizientes politisches Mittel sein. Zweitens: Defizite stellen eine Möglichkeit dar, Vermögen oder Einkommen von zukünftigen Generationen auf die heutige umzerverteilen. In einer wachsenden Wirtschaft sind zukünftige Generationen reicher. Die heute lebende Generation kann sich an dem höheren zukünftigen Reichtum beteiligen, indem sie ihren Nachkommen mehr Schulden und weniger Kapital hinterläßt - gewissermaßen eine Besteuerung künftiger Generationen. Es läßt sich zeigen, daß zu den Gewinnern dieser Politik die nicht Arbeitenden (wegen des höheren Anteils des Konsums am Sozialprodukt) und die Bezieher von Kapitaleinkommen (wegen der erhöhten Zinsen) gehören; die Bezieher von Arbeitseinkommen gehören zu den Verlierern, falls Arbeit und Kapital komplementäre Produktionsfaktoren sind.

Diese Erklärungen mögen unvollständig sein, aber sie legen die Vermutung nahe, daß die Haushaltspolitik der Reagan-Regierung verschiedenen Wählergruppen gut gefiel. Wenn diese Gruppen zusammen mit denen, die von der Steuersenkung, dem höheren realen Wirtschaftswachstum und anderen Ereignissen profitierten, eine ausreichende Wählerzahl repräsentieren, dann gibt es offensichtlich guten Grund, auch an einem unorthodoxen fiskalpolitischen Programm festzuhalten.

In der Politik stehen Fragen der Einkommensumverteilung im Vordergrund: Wer bezahlt, und wer erhält etwas? Wir Ökonomen dürfen nicht erwarten, die politische Wirklichkeit erklären zu können, wenn wir nicht mehr über politisches Handeln und über die gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen Politik und Wirtschaft lernen. Die Reagan-Regierung ist, wie alle anderen Regierungen auch, eine politische Veranstaltung. Ihre Ziele waren, wiedergewählt zu werden und die Republikaner zu einer Mehrheitspartei zu machen. Ihre Strategie und ihr Handeln bezogen sich primär auf diese Ziele. Sie war nicht gewählt worden, um wirtschaftliche Optima herzustellen - selbst wenn wir konkret wüßten, wie solche Zustände er-

reicht werden können. Und: Ein Programm zu verfolgen, das in der Öffentlichkeit nur wenig Unterstützung findet, ist normalerweise nicht gerade eine Überlebensstrategie.

Politiker - Präsidenten eingeschlossen - sehen sich oft eng begrenzten Handlungsmöglichkeiten gegenüber. Die Reagan-Regierung hat einige der ihr gegebenen Möglichkeiten genutzt. Zu den wirtschaftlich relevanten Entscheidungen gehören vor allem das Steuersenkungsprogramm 1981 und die Steuerreform 1986. Bei letzterer handelte es sich keineswegs um eine populäre Angelegenheit; aber die Regierung war entschlossen, hierfür ihr politisches Kapital einzusetzen. Sie erreichte den großen steuerpolitischen Richtungswechsel, den sie angekündigt hatte. Auch wenn sich Steuersätze wieder anheben lassen: Es ist unwahrscheinlich, daß wir in absehbarer Zeit zu den Steuersätzen zurückkehren, die vor Reagan Gesetz waren. Ich glaube nicht, daß vor zehn Jahren irgend jemand vorausgesagt hätte, daß in den Vereinigten Staaten eine Regierung wegen ihres Steuersenkungsprogramms eine Wahl gewinnen könnte oder daß sie, falls im Amt, das Steuersystem radikal ändern und andere Länder ermutigen würde, das gleiche zu tun.

Einige mögen Beifall klatschen, andere mögen sich beklagen. Dies hat mehr mit Politik und mit Werten zu tun als mit einer positiven Analyse dessen, was passiert. Eine Mehrheit der Wähler scheint davon überzeugt zu sein, daß die Politik von Präsident Reagan und seiner Regierung besser war als die Alternativen, die angeboten wurden. Die nächste Regierung ist möglicherweise gezwungen, sich ebenso zu verhalten.

Konsequenzen für Deutschland und die Weltwirtschaft

Zum Schluß möchte ich auf die Herausforderungen eingehen, vor denen die Bundesrepublik und andere Industriestaaten in den kommenden Jahren stehen werden. Für die USA wird es darum gehen, ihre Handels- und Zahlungsbilanzdefizite nach und nach abzubauen. Diese Defizite sind nicht so sehr auf die Steuerpolitik und das Budgetdefizit in den Vereinigten Staaten zurückzuführen als vielmehr darauf, daß dem starken Wachstum in den Vereinigten Staaten ein nur mäßiges Wirtschaftswachstum in der übrigen Welt gegenüberstand. Der

amerikanische Dollar war hoch bewertet, und vor allem 1983, 1984 und 1985 galten die Vereinigten Staaten als hoch rentabler Standort für Investitionen. Dies hat zu Kapitalimporten geführt, deren Spiegelbild die Leistungsbilanzdefizite waren.

Die notwendige allmähliche Verringerung der Handelsbilanz- und Haushaltsdefizite in den Vereinigten Staaten ist inzwischen ja in Gang gekommen. Zu dem Zeitpunkt, in dem die Handelsbilanz ausgeglichen sein wird, dürften die USA mit rund einer Billion Dollar im Ausland verschuldet sein. Das bedeutet ungefähr 80 bis 100 Milliarden Dollar an Zinsen pro Jahr, die an das Ausland zu zahlen sind. Angesichts eines Sozialproduktes von beinahe fünf Billionen Dollar ist dies nicht gerade erschreckend viel. Aber auf Dauer werden die USA ihre Auslandsschulden wieder abbauen müssen.

Das wird nicht ohne Probleme möglich sein. Das Außenhandelsdefizit der USA, 160 Milliarden Dollar, ist auch in Bezug auf den gesamten Welthandel eine nennenswerte Größe. Ein Abbau dieses Defizits und darüber hinaus der amerikanischen Auslandsschulden wird deshalb auch für die Handelspartner der USA Belastungen mit sich bringen. Diese Länder werden im Handel mit den Vereinigten Staaten Defizite hinnehmen müssen - eine aktive Handelsbilanz der USA ist schon aus statistischen Gründen nicht anders zu erreichen. Wir haben also eine erhebliche Umstrukturierung der Weltwirtschaft zu erwarten.

Eine wichtige Frage ist, gegenüber welchen Ländern die Vereinigten Staaten einen Überschuß erzielen können bzw. sollen. Natürlich wird es nicht Afrika sein. Niemand dürfte ernsthaft daran glauben, daß Afrika in absehbarer Zeit in der Lage sein wird, einen größeren Beitrag zur Weltwirtschaft zu leisten können wird. Es wird auch nicht Lateinamerika sein; denn die Länder dort sind schon heute Schuldner, die ihren Verpflichtungen kaum nachkommen können. Also bleiben Europa und die entwickelten Länder in Südostasien. Diese Länder werden zu Defizitländern werden. Sie werden mehr verbrauchen als sie selbst produzieren, so wie das die Vereinigten Staaten vor allem in den letzten fünf Jahren getan haben. Daran gibt es für mich keinen Zweifel.

Viele in Deutschland, das habe ich in den letzten zehn Tagen gehört, beschreiben die Bundesrepublik als ein Land, in dem das Investitionsklima schlecht sei. Ich bin sicher: Wenn die beschriebene Entwicklung eintritt, wenn Deutschland ein Handelsbilanzdefizit aufweist, dann werden auch die Investitionen wieder nach Deutschland kommen. Eine passive Handelsbilanz bedeutet einen Zufluß von Kapital, der den Investitionsstandort Deutschland wesentlich attraktiver machen wird.

Was also sind die Möglichkeiten für Deutschland, was sind die Möglichkeiten für Japan? Im Grunde stehen nur drei Optionen offen. Erstens: Eine Rezession in den Vereinigten Staaten, die zu einem Abbau der amerikanischen Importe führt. Das wäre für die USA ebensowenig interessant wie für die übrige Welt und würde zwangsweise zu Ergebnissen führen, die wir mit geringeren Kosten haben könnten. Zweitens: Eine Anpassung der internationalen Güter- und Kapitalströme derart, daß die Vereinigten Staaten mehr produzieren als sie verbrauchen, während die Europäer und Asiaten mehr verbrauchen als sie produzieren. Und drittens: Die Gläubigerländer erlassen den USA ihre Schulden. Das wäre für uns am angenehmsten, dürfte aber kaum die Zustimmung unserer Kreditgeber finden.

Es geht nota bene nicht darum, daß andere Länder die Suppe auslöffeln sollen, die sich die Vereinigten Staaten eingebrockt haben. Kein Weg führt aber an der Tatsache vorbei, daß jedem Überschuß ein Defizit gegenübersteht und umgekehrt. Und da sich die Vereinigten Staaten nicht in beliebiger Höhe verschulden wollen, werden sie eine aktive Handelsbilanz anstreben müssen. Für die Bundesrepublik und die anderen Überschußländer stellt sich die Frage, wie sie in den nächsten vier bis fünf Jahren einen geordneten Übergang zu einer passiven Handelsbilanz erreichen können. Die sinnvollste Möglichkeit ist, das Steuersystem zu ändern und wachstumsfreundlicher zu gestalten. Vor allem diejenigen Steuern, die zu Lasten von Konsum und Investitionen gehen, sollten gesenkt werden. Mit der wachsenden Dynamik und mit dem Zustrom an Kapital wird sich die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft beträchtlich steigern. Die Vorstellung, Deutschland sei kein guter Investitionsstandort, wird dann keine Rolle mehr spielen.

Einige Anmerkungen aus Bonner Sicht

Gert Haller

Ich will mit einer kurzen Anmerkung zu dem beginnen, was Professor Meltzer zum Schluß seines Referats gesagt hat. Es ist sicherlich richtig, daß eine ausgeglichene Leistungsbilanz in den USA angesichts der hohen Schulden und der damit verbundenen Zinszahlungen notwendigerweise einen Überschub in der Handelsbilanz impliziert und in den traditionellen Überschußländern umgekehrt ein Handelsbilanzdefizit erfordert. Dieses neue Gleichgewicht bringt natürlich, wenn es in relativ kurzer Zeit zustande kommen soll, eine enorme Umstrukturierung sowohl in den USA als auch bei uns in der Bundesrepublik Deutschland mit sich. Was in meinen Augen hier mit in die Betrachtung aufgenommen werden muß, ist die Tatsache, daß die Sparquoten in beiden Ländern sehr unterschiedlich sind. In den USA ist sie vergleichsweise niedrig und in der Bundesrepublik Deutschland vergleichsweise hoch. Von daher besteht natürlich auch eine Tendenz zur Verhärtung des Leistungsbilanzüberschusses hier in der Bundesrepublik und des Defizits in den USA. Das ist allerdings so lange nicht besonders gefährlich, als dies über langfristige private Kapitalabflüsse finanziert wird. Eine Steuerpolitik, die auch auf ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht abzielt, muß dies in die Betrachtung mit einbeziehen. Für den Fall der Bundesrepublik muß die Steuerpolitik in Richtung auf eine größere interne Absorption durch privaten Konsum und besser noch durch eine Verstärkung der privaten Investitionen wirken. In meinen Augen geht die deutsche Steuerpolitik in diese - wünschenswerte - Richtung.

Die herausragende Bedeutung all jener Bereiche, auf die Professor Fels in seinen Ausführungen aufmerksam gemacht hat - insbesondere die Frage der strukturellen Verhärtungen in der Bundesrepublik Deutschland - möchte ich noch einmal unterstreichen. Für mich gehören hierzu vor allem die Probleme, die sich mit der Regulierungsdichte bei uns verbinden und besonders eben auch all jene Komplexe, die unseren Arbeitsmarkt so weit reguliert und zementiert haben, daß wir wahrscheinlich auch mit höheren Wachstumsraten immer noch einen ganz erheblichen Bodensatz an Arbeitslosigkeit hätten.

Was die Wachstumsraten angeht, so muß man folgendes beachten. Für die Überschußländer bedeutet Anpassung - also Abbau der Überschüsse -, daß der Außenbeitrag negativ auf das Gesamtwachstum des Bruttosozialprodukts wirkt. Jeder Punkt an zusätzlicher Reduktion des Außenbeitrags kostet Wachstum. Dies ist - saldenmechanisch gesehen - die negative Seite des Anpassungsprozesses. Das ist jedoch nicht der entscheidende Punkt. Es geht - positiv ausgedrückt - aus gesamtwirtschaftlicher Sicht darum, die Binnennachfrage soweit zu steigern, daß sich über die damit ausgelösten zusätzlichen Importe der Abstand zwischen Binnen- und Gesamtwachstum - grob gesprochen: die angestrebte Verringerung des Leistungsbilanzüberschusses - ergibt. Dahinter verbirgt sich aber ein Strukturanpassungsproblem, nämlich das einer raschen Umstellung von Exportproduktion auf Güter der Binnennachfrage. Die Produktionskapazitäten für Exporte und für Güter des Binnenbedarfs sind aber nicht beliebig austauschbar.

Ich komme vom Finanzministerium und war selber daran beteiligt, bestimmte Grundsätze der deutschen Finanzpolitik seit 1982/83 zu formulieren. Und ganz analog zu den politischen Forderungen, so wie sie in Amerika mit Beginn der Amtszeit von Präsident Reagan erhoben worden sind, war auch bei uns die entscheidende Forderung, den Staatsanteil zu reduzieren, indem die Staatsausgaben zurückgenommen werden. Es ging darum, der Finanzpolitik neuen Raum zu verschaffen und zugleich die Abgrenzung zwischen Staats-Sektor und privatem Sektor neu zu bestimmen. Die konkrete haushaltspolitische Aufgabe bestand darin, auf mittlere Sicht das Wachstum der Staatsausgaben unter dem Zuwachs des Bruttosozialprodukts zu halten, um auf diese Weise entweder die Steuern zu senken oder die öffentliche Kreditaufnahme zu reduzieren. Im Gegensatz zu den USA ist es in der Bundesrepublik bis einschließlich 1986 tatsächlich auch gelungen, die Staatsquote, also den Anteil der Staatsausgaben am Bruttosozialprodukt, zurückzuführen. Professor Meltzer hat auf sehr interessante Weise ausgeführt, daß es in Amerika gerade nicht gelungen ist, diese *Conditio sine qua non* einer wirklich neuen Finanzpolitik zu erfüllen.

Die deutsche Steuerpolitik ist auch in anderer Hinsicht durchaus erfolgreich: Die deutsche Steuerpolitik ist in meinen

Augen insbesondere deswegen anspruchsvoll, weil sich die Steuerreform mit einer Absenkung der Steuerquote verbindet. Das war in den USA nicht der Fall. Wenn ich recht informiert bin, liegt die Steuerquote in den USA schon seit längerem bei 19 Prozent. Die drastischen Absenkungen in der Einkommensbesteuerung zu Beginn der 80er Jahre dienten im wesentlichen dazu, den inflationär bedingten *fiscal drag* der letzten Carter-Jahre wieder aufzufangen. Der zweite Teil der amerikanischen Steuerreform des Jahres 1986 war aufkommensneutral. Natürlich muß man sehen, daß die Steuerquote in den USA generell niedriger ist als bei uns. In der Bundesrepublik Deutschland liegt die Steuerquote seit langen Jahren in der Gegend zwischen 24 und 25 Prozent. Beabsichtigt ist, die Steuerquote abzusenken. Das wird mit der Steuerreform 1990, so wie sie jetzt konzipiert ist, auch gelingen. Die Steuerquote wird in der Bundesrepublik im Jahre 1990 auf Werte um 22,5 Prozent zurückgehen. Das ist die niedrigste Steuerquote in der Bundesrepublik Deutschland seit Ende der 50er Jahre.

Häufig wird die Frage gestellt, ob die deutsche Steuerpolitik die positiven Effekte von Steuersenkungen möglicherweise unterschätzt. Ich kann das nicht ausschließen. In der Tat sind wir gegenüber einer automatischen Finanzierung von Steuersenkungen aber sehr skeptisch. Natürlich hat eine Absenkung der Grenzbesteuerung positive Wirkungen auf das Steueraufkommen. Dies geschieht über mehr Wachstum und mehr Beschäftigung genauso wie über eine größere Bereitschaft, auf betriebliche Nebenzuwendungen zugunsten eines höheren Nominaleinkommens zu verzichten. Man darf sich auf diesem Wege aber umgekehrt auch nicht reich rechnen. Dies hat das US-Beispiel ja auch eindrücklich gezeigt.

Einen Aspekt, den Professor Fels bereits angesprochen hat, nämlich die Grenzsteuersätze in der Bundesrepublik Deutschland, möchte ich noch einmal aufgreifen. Die Diskussion hier vermittelt etwas den Eindruck, als käme es sowohl für die Arbeits- als auch für die Investitionsanreize ausschließlich auf die Spitzensteuersätze an. So, wie das Einkommensteuersystem in der Bundesrepublik Deutschland aussieht - wir haben immer schon eine völlig andere Tarifstruktur als die Vereinigten Staaten oder etwa Großbritannien gehabt -, ist der entscheidende Schritt bei uns, daß es gelungen ist, die

Grenzbelastung des Einkommens in dem für diese Frage äußerst wichtigen Bereich der mittleren Einkommen deutlich abzusenken. Die Steuerbelastung sinkt in diesem Bereich in einer Größenordnung von bis zu 30 Prozent. Daß dies tatsächlich eine wichtige und weitreichende Maßnahme ist, zeigt sich unter anderem darin, wie teuer diese Steuersenkung unter fiskalischen Aspekten ist. Sie wird das Steueraufkommen um rund 20 Milliarden DM verringern. Wenn man die Steuersenkungen 1986, 1988 und 1990 zusammennimmt, kommt man auf eine Verringerung der Steuerbelastung im Bereich der Einkommensbesteuerung in einem Umfang von nahezu 40 Milliarden DM. Man kann sicherlich die Behauptung aufstellen, es wäre noch sehr viel besser gewesen, wenn es in der Bundesrepublik Deutschland gelungen wäre, auch die Spitzensteuersätze weiter abzusenken. Die sehr schwierige Diskussion in der Bundesrepublik hat jedoch gezeigt, daß dies politisch nicht durchzusetzen war. In der gesamten Diskussion muß meines Erachtens auch streng darauf geachtet werden, ob man die richtigen Dinge miteinander vergleicht. Das Steuersystem in der Bundesrepublik ist anders als das in den USA.

Das bringt mich auf den nächsten Punkt, und zwar auf die beliebte 70 Prozent-Rechnung für die Steuerbelastung der Unternehmensgewinne in der Bundesrepublik Deutschland. Die 70 Prozent-Rechnung ergibt sich folgendermaßen: Es werden einfach die nominellen Sätze der Steuern, die für die Unternehmen relevant sind, addiert. Damit erhält man eine arithmetische Steuerbelastung, die in ungünstigen Fällen in der Gegend von 70 Prozent liegt. Diese Rechnung ist natürlich, ich will es vorsichtig ausdrücken, etwas einfach. Jeder Vergleich der Unternehmensbesteuerung kann nur aussagefähig sein, wenn man die Gesamtheit aller in diesem Zusammenhang steuerlich relevanter Einzelpunkte in die Betrachtung einbezieht. Es hat wenig Sinn, ausschließlich die Steuersätze zu addieren. Zumindest muß auch die steuerliche Bemessungsgrundlage hier mit einbezogen werden. Zum Teil geht dies weit über das hinaus, was im Einkommensteuergesetz steht. Dies reicht von den Durchführungsverordnungen über die steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten der Unternehmen bis hin zu den Vorschriften über die Aufstellung der Steuerbilanzen. Es geht sogar noch weiter. Diese Frage reicht bis hin zu den Modalitäten der Steuerabführung, d.h. zum

Verhältnis zwischen Steuerpflichtigem und Finanzamt. Nur wenn man das alles genau kennt, ist man in der Lage, die tatsächliche Belastung der Unternehmen mit Steuern zu vergleichen.

Noch eine kleine Anmerkung zum Schluß. Wenn man die Steuerentlastungsmaßnahmen seit 1983 zugunsten der Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland addiert - da gab es Erleichterungen bei der Gewerbesteuer, gab es Erleichterungen bei der Vermögensteuer, es gab erhebliche Verbesserungen in den Abschreibungsmöglichkeiten bei Betriebsgebäuden - und wenn man dann noch die Effekte der Steuerreform 1990 dazu zählt - die Absenkung des Körperschaftsteuersatzes von 56 auf 50 Prozent und die steuerlichen Entlastungen, die sich aus der Abflachung der Grenzsteuerkurve für die Unternehmen ergeben - dann kommt man zu einer Gesamtentlastung für die Unternehmen, die - vorsichtig geschätzt - 15 bis 20 Milliarden DM beträgt. Das ist in meinen Augen kein Pappentitel. Zwischen 1983 und 1990 ist also durchaus etwas zugunsten der Unternehmen geschehen.

Personenregister

Dr. Gert Dahlmanns
Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung,
Bad Homburg v.d.H.

Prof. Dr. Gerhard Fels
Institut der deutschen Wirtschaft, Köln

George Gilder
Sozialkritiker und Publizist, Washington

Dr. Gert Haller
Bundesministerium der Finanzen, Bonn

Prof. Dr. Lawrence Lindsey
Harvard University, Cambridge

Prof. Dr. Allan Meltzer
Carnegie-Mellon University, Pittsburgh

Dr. Richard Rahn
U.S. Chamber of Commerce, Washington

Alan Reynolds
Polyeconomics Inc., Morristown

Dr. Ulrich Weiss
Deutsche Bank AG, Frankfurt am Main

Nahezu alle wichtigen Produktionsfaktoren sind weltweit mobil geworden. Das internationale Wirtschaftsgefüge und die Arbeitsteilung der Volkswirtschaften stehen vor dramatischen Umbrüchen.

Der durch diese Entwicklung verschärfte Wettbewerb der Standorte ist in vollem Gang. Investitionen und Wachstum siedeln sich dort an, wo die Rahmenbedingungen in ihrer Gesamtheit am günstigsten sind.

Immer mehr Staaten setzen gezielt am Steuersystem an, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Die Bundesrepublik kann dabei schnell ins Hintertreffen geraten.

Im Rahmen der Frankfurter Konferenz: Steuersystem und Wirtschaftswachstum analysierten internationale Experten diesen Wettbewerb der Steuersysteme. Sie gingen dabei besonders auf die amerikanische Steuerreform, aber auch auf die Optionen der deutschen Wirtschaftspolitik ein. Die vorliegende Schrift hält die Redebeiträge zu dieser Konferenz fest.

Die in den Vereinigten Staaten und in anderen Ländern gewonnenen Erfahrungen können helfen, auch in der Bundesrepublik die steuerpolitischen Weichen wieder in Richtung auf langfristig gesicherte Wettbewerbsfähigkeit, dauerhaft angelegtes Wachstum und steigenden Wohlstand zu stellen.

Steuersystem und Wirtschaftswachstum

Mit Beiträgen von
Gert Dahlmanns, Gerhard Feis
Gert Haller, George Gilder
Lawrence Lindsey, Allan Meltzer
Richard Rahn, Alan Reynolds

FRANKFURTER INSTITUT