

FRANKFURTER INSTITUT



Frankfurter Institut
für wirtschaftspolitische Forschung e.V.

Mehr Mut zum Markt

Wolfram Engels, Gerhard Fels, Armin Gutowski,
Wolfgang Stützel, Carl Christian von Weizsäcker, Hans Willgerodt (Kronberger Kreis)

Mehr Mut zum Markt

Wege zur Erneuerung von Wirtschaft
und Gesellschaft

© 1983

Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V.
Bad Homburg v.d.H., Kaiser-Friedrich-Promenade 157

ISBN 3-89015-000-4

	Seite
I. Ordnung braucht Ordnungspolitik	5
Krisen sind Koordinationsmängel – Gefahr der Abwärts- spirale – Chance auf Neubesinnung	
II. Wirtschaftsordnung	
Angebotsorientierte Politik	7
Die Folgen falscher Theorien – angebotsorientierte Politik – Kapitalfehllenkung – Verkalkung behindert Strukturwan- del – Wachstum und Vollbeschäftigung sind möglich	
Arbeit und Kapital	10
Klassenkampf oder die Zerstörung des eigenen Werk- zeugs – die Steuern steuern falsch – Vermögenspolitik ist Wirtschafts-, nicht Sozialpolitik – die Unternehmen „entfes- seln“ – freiere Arbeitswelt	
Marktregulierung und Protektionismus	14
„Marktordnung“ ist nicht die Ordnung des Marktes – Protek- tionismus bei Geld und Waren – die „Wohnungsnot“ – Land- wirtschaft – „Patientitis“ im Gesundheitswesen – teuer „geordneter“ Verkehr – „Hiobs-Post“ – Bildungs-Gesamt- planwirtschaft – et cetera	
III. Sozialordnung	
Der soziale Ausgleich	21
Scheingerechtigkeit – weder recht noch billig – Interven- tionskettenreaktion – Soziale Ordnungspolitik	

Seite

23 **Das System der sozialen Sicherung**

Der Preis „unentgeltlicher“ Leistungen – Ausbeutung der Versichertengemeinschaft durch die Versicherten – zweckentfremdeter Arbeitsvertrag

26 **Zukunftsvorsorge**

Weder Kapital noch Kinder – Ausgleich der Familienlasten kein Akt der Fürsorge – individuelle Vernunft, kollektive Unvernunft

IV. Ordnung der Staatswirtschaft

29 **Steuern und Subventionen**

Die Steuerschraube dreht leer – Steuerreform – an die Steuerbasis – Verzerrungen – Umverteilung ordnen – Wirtschaftlichkeit von Subventionen – bestellen können, ohne bezahlen zu müssen

33 **Staatliche Leistungserstellung**

Wettbewerb von Staat und Privaten ordnen – öffentliche Unternehmen sind eine Last – öffentlicher Dienst: Motivation statt Reglementierung – Leistungskontrolle im Amt

36 **Die öffentlichen Haushalte**

Gleicher Steuerertrag bei niedrigeren Steuersätzen – gleiche Leistung bei geringeren Ausgaben – Staatsrationalisierung

39 **V. Wider den Pessimismus**

Nachfragepessimismus – Produktivitätspessimismus – Gründe zum Optimismus – Neue Ordnungspolitik

I. Ordnung braucht Ordnungspolitik

1. Wohlstand hängt davon ab, wie tüchtig, wie fleißig, wie intelligent, wie erfindungsreich, wie sparsam die Menschen sind. Die Deutschen sind heute nicht weniger fleißig und tüchtig, als sie es vor dreißig Jahren waren. Der Stand der Technik hat sich erhöht. Von daher gibt es keinen Anlaß zu Pessimismus. Der Wohlstand des Volkes hängt aber auch davon ab, wie die Kräfte organisiert sind. Eine Wirtschaft ist gut organisiert, wenn der einzelne sein persönliches Wohl dadurch mehrt, daß er auch mehr zum Wohl anderer beiträgt. Diese Organisationsform heißt „Markt“. Der Markt ist ein kompliziertes, aber robustes Regelsystem. Er verzeiht viele Fehler, allerdings nicht zu viele. Es wurden aber zu viele Fehler begangen.

*Krisen sind
Koordinationsmängel*

Es ist heute vielen Menschen bewußt, daß unbedachte Eingriffe in ökologische Systeme schwere und unprognostizierbare Schäden bringen können. An sozialen Systemen wurde dagegen leichtfertig hantiert, ohne daß sich ein Bewußtsein für die damit verbundenen Gefahren eingestellt hätte. Falsch gesetzte Rahmendaten haben die Gesellschaft bürokratisiert. Sie haben dazu geführt, daß sich die vitalen Kräfte nicht mehr gegenseitig unterstützen, sondern verzehren. Sie haben damit letztlich eine Verkalkung des gesamten Gesellschaftssystems bewirkt. Arbeitslosigkeit, Strukturkrisen, Konkurse, Haushaltsdefizite sind nur Symptome dafür, daß Ordnung durch Unordnung abgelöst wurde.

2. Die falsche Datensetzung reicht zurück bis in die 60er Jahre. Erst langsam zeigten sich Konstitutionsschwächen. Das bedeutet für die Zukunft: Die Wirtschaftslage wird nicht gleichbleiben, sondern sich immer weiter verschlechtern – bis hin zur Dauerkrise – wenn die Rahmenbedingungen nicht in Ordnung gebracht werden. Mit Konjunkturpolitik hat das nichts zu tun. Die Rezession von 1967 brachte 0,6 Millionen Arbeitslose, 1975 waren es 1,2 Millionen, 1982/83 werden es 2,4 Millionen. Nur eine Neue Ordnungspolitik kann

*Gefahr der
Abwärtsspirale*

verhindern, daß die nächste Krise weitere Millionen Menschen arbeitslos macht. Sonst wird es immer mehr Probleme einzelner Branchen, Regionen und Teilbereiche geben, die Regierung und Parlament in Versuchung führen, Mißstände mit Einzelmaßnahmen zu bekämpfen. Die Summe dieser Einzelmaßnahmen wird die Wirtschaft insgesamt immer schwerer belasten. Wirtschaft und Gesellschaft verlieren in diesem Bürokratisierungsprozeß die Fähigkeit, auf neue Herausforderungen auch neue Antworten zu finden.

*Chance auf
Neubesinnung*

3. Eine neue Regierung, die nicht an die Prinzipien und Versprechen ihrer Vorgängerin gebunden ist, hat stets die Chance, einen anderen, erfolgversprechenden Weg einzuschlagen. Es ist zu hoffen, daß die Chancen und die Gefahren verstanden werden. Massenarbeitslosigkeit ist kein Schicksal, sondern Ausdruck von Fehlkoordination. Es ist wenig tröstlich, daß dieselben Fehler wie bei uns auch in anderen Ländern begangen wurden.

Freilich ist eine Regierung nicht allmächtig. Sie wird die Bürger von den tieferen Ursachen unserer Wirtschaftsmisere zu überzeugen haben. Sie wird die Grundzüge eines mittelfristigen wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Programms vorweisen müssen, die die Prinzipien klar erkennen läßt, nach denen sie handeln wird. Nur dann kann sie auf die Einsicht der Bürger, auf das Zurückstellen von Gruppen-Egoismen hoffen – auf die Einsicht, daß es sich um der Zukunft willen lohnt, vorübergehend Opfer zu bringen. Je schneller es gelingt, Verschwendungsmechanismen zu beseitigen, Motivationen und Aktivitäten neu auszurichten, die Innenreibung zu vermindern, um so besser können schließlich alle leben.

II. Wirtschaftsordnung

Angebotsorientierte Politik

4. Die Wirtschaftspolitik der vergangenen 15 Jahre hat sich nicht bewährt. Es hat sich gezeigt, daß der Staat die Hoffnung nicht erfüllen konnte, die er geweckt hat – nämlich gleichzeitig Vollbeschäftigung, Geldwertstabilität, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und angemessenes Wachstum zu garantieren. Sämtliche Ziele wurden verfehlt. In einer funktionierenden Sozialen Marktwirtschaft kann der Staat nur das versprechen, was in seiner Macht steht. Dies wird besonders bei der Beschäftigung oft vergessen. Das Angebot an Arbeitsplätzen hängt von der Höhe der Arbeitskosten ab. Wo es Tarifautonomie gibt, da kann der Staat keine Beschäftigungsgarantie abgeben. Die Sozialpartner tragen nicht allein, aber doch in erster Linie Verantwortung für die Beschäftigung. Es gehört zu den Hoffnungen für die kommenden Jahre, daß sich die Sozialpartner dieser Verantwortlichkeit – mehr in Taten als in Worten – bewußt zeigen.

Es sind schwere Erblasten zu bewältigen. Ersparnis und Nettoinvestition (als Anteil am Sozialprodukt) haben sich seit 1970 halbiert. Die Nettoinvestitionen in der Wirtschaft sind sogar auf ein Drittel gefallen. Die Arbeitskosten sind stärker gestiegen, als es mit Vollbeschäftigung vereinbar gewesen wäre, wobei die Lohnnebenkosten noch deutlicher zugenommen haben als die Löhne. Die Inflationsrate ist viel zu hoch. Die Elastizität und die Fähigkeit der Unternehmen, Risiken zu tragen, hat erheblich abgenommen. Niemand möge sich der Hoffnung hingeben, daß die Rückkehr zur Preisstabilität und eine Umschichtung der Einkommensverwendung zugunsten von Kapitalbildung und Investition ohne Anpassungsschwierigkeiten möglich sei.

Die Rückkehr zur Preisstabilität hängt wesentlich vom Verhalten der Marktpartner ab. Ist die Wirtschaftspolitik berechenbar, sind Geld- und Haushaltspolitik glaubwürdig, vertrauen also Kapitalanleger und Investoren auf eine Rückkehr zu stabilen Preisen und richten sich die Sozialpartner

Die Folgen falscher Theorien

auf diese Vorgaben ein, so werden die Anpassungskosten gering sein. Es gehört zu den Stärken gerade der deutschen Wirtschaft, daß die Bundesbank sich in hohem Maße im Publikum Glaubwürdigkeit verschafft hat. Die Bundesregierung muß sich die Glaubwürdigkeit ihrer Haushaltspolitik erst noch schaffen.

*Angebotsorientierte
Politik*

5. Was nützt ist angebotsorientierte Politik. Die Bedingungen für Kapitalbildung und Investition, zur Eigenkapitalfinanzierung und zur Neugründung von Unternehmen müssen drastisch verbessert werden. Dabei kann es nicht um einmalige Investitionsvergünstigungen wie Abschreibungs-erleichterungen oder Investitionszulagen gehen, sondern um tiefgreifende Veränderungen der Rahmenbedingungen. Dazu gehört die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte: Wenn der Staat die Hälfte der privaten Ersparnis in Form von Krediten absorbiert, dann bleibt für private Investitionen und für Kapitalexport im Rahmen der Entwicklungshilfe entsprechend weniger übrig. Dazu gehört die Förderung der Kapitalbildung gegenüber dem Konsum. Unser Steuersystem ist kapitalbildungsfeindlich. Die Besteuerung ist besonders hoch, wenn es sich um produktives und risikoreiches Eigenkapital handelt. Je höher die Steuersätze sind und je höher die Inflationsrate ist, um so deutlicher prägt sich die Bevorzugung des Konsums vor der Kapitalbildung und die Bevorzugung der unproduktiven vor der produktiven Investition aus. Bei den derzeitigen Inflationsraten und Renditen vor Steuern werden die Vermögenserträge in vielen Fällen zu über 100% besteuert, weil nicht die reale, sondern die nominale Rendite der Steuer unterliegt. Bei Inflation lohnt sich weder Sparen noch Investieren.

*Kapital-
fehlenkung*

6. Es besteht die Gefahr, daß die Probleme falsch gesehen werden. Im Bewußtsein der Öffentlichkeit haben wir es mit Investitionsschwäche zu tun. Voraussetzung jeder Investition ist Kapitalbildung. Mehr Investitionen brauchen mehr

Kapitalbildung im Lande, soweit Kapital nicht aus dem Ausland hereinströmt (Leistungsbilanzdefizit!). Die bei uns verfügbaren Mittel werden vorwiegend in konsumtive Investitionen gelenkt. Die Bürgerhäuser, Schwimmbäder, Sporthallen schaffen nicht dauerhaft Arbeitsplätze und Einkommen, sondern nur Folgekosten. Im Wohnungsbau sind durch Mieterschutzgesetzgebung die Angebotsbedingungen zunächst verschlechtert und dann durch massive staatliche Hilfen wieder verbessert worden. Beides sollte vernünftigerweise unterbleiben. Das Kapital muß in größerem Maße in produktive Investitionen gelenkt werden, wo es allein auf Dauer Arbeitsplätze schafft. Veraltete Anlagen produzieren nicht nur teuer – so daß sie die Lohnkosten nicht mehr erwirtschaften – sie produzieren auch schmutzig. Deshalb sind ökonomische Fortschritte auch ökologische Verbesserungen.

7. Der Strukturwandel ist heute ausgesprochen langsam. Die Notwendigkeit zur Anpassung ist sehr groß. Aber die Strukturen sind so erstarrt, daß der Wandel viel schmerzhafter ist als früher. Der Strukturwandel wird heute durch zahlreiche Bestimmungen des Steuerrechts, des Arbeitsrechts, bei staatlichen Genehmigungsverfahren und anderem behindert. Ein besonders starker Strukturwandlungsbedarf besteht in Bereichen, die der Staat weitgehend kontrolliert: im Verkehr, im Gesundheitswesen, im Bildungswesen, in der Telekommunikation, im Energiebereich. Strukturwandel setzt aber insbesondere voraus, daß die Unternehmen wieder in die Lage versetzt werden, Risiken zu tragen. Dazu brauchen sie Eigenkapital. Die Verminderung der Eigenkapitalquoten der Unternehmen bedeutet Abnahme ihrer Fähigkeit, Risiko zu übernehmen. Die Fähigkeit, Risiken zu tragen, bestimmt ihrerseits das Investitionsvolumen.

*Verkalkung behindert
Strukturwandel*

*Wachstum und
Vollbeschäftigung
sind möglich*

8. Eine Rückkehr zur Vollbeschäftigung ist nicht leicht, aber möglich. Die Prognosen einiger Wirtschaftsforschungsinstitute erwecken den Eindruck, Arbeitslosigkeit sei schicksalhaft und könne nur bei utopisch hohen Investitions- und Wachstumsraten überwunden werden. Das ist falsch. Solche Arbeitsmarktprognosen sind gefährlich, weil sie die Verantwortlichkeit verwischen und die Regierung in Versuchung führen, Beschäftigung künstlich anzuregen oder Arbeit zu rationieren. Arbeitslosigkeit ist das Ergebnis von Politik, insbesondere Tarifpolitik. Regierung und Parlament können nur die Rahmenbedingungen so gestalten, daß wirtschaftliche Tätigkeit erleichtert wird, daß Leistung sich lohnt, daß Kapitalbildung wie Investition gefördert wird, daß Rechtssicherheit herrscht, daß unnötige administrative Aufgaben abgebaut werden. Daraus wird Wachstum entstehen – aber nicht, weil es die Regierung will, sondern weil viele einzelne eine Verbesserung ihrer Lebensbedingungen anstreben.

Arbeit und Kapital

*Klassenkampf oder
die Zerstörung des
eigenen Werkzeugs*

9. Kapital ist das Werkzeug, das der Arbeiter benützt. Je besser das Werkzeug, um so mehr kann er produzieren, um so höher wird sein Lohn und um so besser können die Arbeitsbedingungen sein. Die Interessen von Kapital und Arbeit sind im wesentlichen gleichgerichtet. Es gehört zu den deprimierenden Entwicklungen des vergangenen Jahrzehnts, daß – unter dem Einfluß der Ideologie vom fundamentalen Interessengegensatz – die Kooperation von Kapital und Arbeit zusammenzubrechen droht. Zwar haben die privaten Haushalte und gerade die der Arbeitnehmer in zunehmendem Maße Ersparnisse gebildet. Gleichzeitig haben sie aber ihre Anlagen in Form von Produktivvermögen abgebaut. Als Kapitalisten streiken sie nicht, sie disponieren um. Es kommt heute entscheidend darauf an, wieder

eine Basis für die Zusammenarbeit von Kapital und Arbeit zu schaffen. Damit ist wiederum das Steuerrecht angesprochen, aber auch das Unternehmensrecht, das Arbeitsrecht, das Sozialversicherungsrecht und nicht zuletzt auch die Politik der Gewerkschaften.

10. Vernünftigerweise sollte der Konsum stärker besteuert werden als die Kapitalbildung, und nicht umgekehrt. Wenn wir beobachten, daß die Kapitalbildung zurückgegangen ist, daß ein immer größerer Teil des Kapitals in konsumtive, statt in produktive Investitionen fließt und daß dieser Teil immer stärker mit Krediten statt mit Eigenkapital finanziert wird, so ist das zuerst eine Folge des Steuerrechts. Man muß den Teil des Einkommens, der zu Nerzmänteln, Swimmingpools, Luxusjachten wird, höher besteuern als den, der sich in Maschinen für die Arbeitenden verwandelt.

*Die Steuern
steuern falsch*

11. Wir brauchen eine Reform des Unternehmensrechts. Die Diskussion darüber, welchen Gruppen man welchen Einfluß auf die Unternehmensentscheidungen einräumen sollte, wer gegenüber wem welche Informationspflicht habe etc., ist fast gespenstisch angesichts der Tatsache, daß sich potentielle Kapitalgeber immer mehr aus dem Produktivvermögen zurückziehen. Das Unternehmensrecht verfehlt seine eigentliche Funktion, eine Vertrauensbasis der Zusammenarbeit zu bilden. Die Mitbestimmung hat dieses Problem wahrscheinlich verschärft. Das bedeutet nicht, daß auf Mitbestimmung verzichtet werden muß, sondern lediglich, daß man dem Kapitalgeber trotz der Mitbestimmung das Vertrauen geben muß, daß sein Kapital in seinem Interesse verwaltet wird. Daß in Deutschland genügend Risikokapital für produktive Zwecke mobilisiert werden könnte, zeigt der Erfolg der Abschreibungsgesellschaften. Die Bildung von Eigenkapital hängt von den Gewinnchancen ab. Aber Eigenkapital braucht nicht aus einbehaltenem Gewinn gebildet zu werden. Aktiengesellschaften kann man mit

*Vermögenspolitik ist
Wirtschafts-,
nicht Sozialpolitik*

Aktien finanzieren. Gewinnaussichten braucht man, damit sich Kapitalgeber finden, nicht dagegen als Quelle der Kapitalbildung selbst. Es kommt darauf an, die riesigen Bestände an Geldvermögen den Unternehmen in der Form von Eigenkapital nutzbar zu machen. Der größere Teil der volkswirtschaftlichen Ersparnis fällt in Arbeitnehmerhaushalten an. Wenn es zur Anreicherung des Eigenkapitals kommen soll, dann bleibt gar nichts anderes übrig, als die Arbeitnehmer für Anlagen im Produktivvermögen zu gewinnen. Die Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivvermögen ist nicht nur eine gesellschaftspolitische Forderung, sondern eine wirtschaftspolitische Notwendigkeit.

*Die Unternehmen
„entfesseln“*

12. Zu Beginn der Industrialisierung paßten sich die Unternehmen an Schwankungen der Geschäfte dadurch an, daß sie Preise und Löhne im Abschwung senkten und im Aufschwung wieder erhöhten. Es ist den Gewerkschaften gelungen, Lohnsenkungen in der Krise zu verhindern. Seitdem sind die Preise starrer geworden. Die Anpassung erfolgte über die Beschäftigung. In der Rezession entstand zunehmend Arbeitslosigkeit. Diese Anpassung über die Beschäftigung wurde in den letzten Jahrzehnten erschwert. Damit wird Arbeitslosigkeit freilich nicht verhindert, sondern nur verschoben. Je schwerer die Auflösung des Arbeitsvertrages ist, um so schwerer entschließen sich die Unternehmen bei gegebenen Löhnen, Arbeitnehmer neu einzustellen – selbst in Zeiten guter Konjunktur. Die hohe Zahl der Konkurse ist nicht allein ein Ausdruck schlechten Geschäftsganges. Heute ist der Konkurs die einzige Möglichkeit, sich der Sozialplanverpflichtung zu entziehen. Der Zweck der Gesetzgebung – Minderung der Risiken der Arbeitnehmer – wird verfehlt und der Strukturwandel behindert.

Die Flexibilität der Unternehmen muß wieder vergrößert, die Neugründung von Unternehmen, der Übergang in die Selbständigkeit müssen erleichtert werden. Nur so schafft

man Strukturwandel und soziale Sicherheit gleichermaßen. Dafür sind viele Wege gewiesen worden. Innerhalb der Unternehmen sollte die Möglichkeit verbessert werden, daß sich die Arbeitnehmer an den Chancen und Risiken beteiligen können. Bei teilweise erfolgsabhängiger Lohngestaltung werden Arbeitsplatzrisiken (die wenige hart treffen) in Einkommensrisiken (die viele wenig treffen) umgewandelt.

Ordnungspolitik muß Risiken so zuweisen, daß sie gemildert oder beseitigt („kalkulierbar“) werden. Die Arbeits- und Sozialgesetzgebung hat Risiken vom Arbeitnehmer auf das Unternehmen verschoben. So werden versicherbare Risiken auf Unternehmen verlagert, wo sie nicht versicherbar sind. Das ist ein Irrweg. Die Sicherung des Arbeitnehmers ist ein wichtiges Ziel – aber das Unternehmen ist nicht der geeignete Ort, um diese Risiken zu tragen.

In der Arbeitsmarktpolitik liegt eine Chance in der Erleichterung der Zeitarbeit. Zeitarbeit kann dazu dienen, die Arbeitnehmer dorthin zu bringen, wo die Aufträge sind, also die Sicherheit der Arbeitnehmer zu erhöhen, ohne die Flexibilität der Unternehmen zu verringern. Auch eine Verbesserung der Arbeitsvermittlung wäre schon ein Gewinn (z. B. Beseitigung des Vermittlungsmonopols der BfA).

Es geht nicht darum, die Unternehmer zu fördern, sondern eine Welt zu schaffen, in der man wieder etwas unternehmen kann.

13. Es sind über Jahrzehnte hinweg alle Rahmenbedingungen vernünftigen Wirtschaftens in Unordnung gebracht worden – von der Rollenverteilung in der Wirtschaftspolitik bis zum Steuer-, Arbeits-, Sozial-, Gesellschafts-, Mietrecht und anderem. So ist es heute möglich und nötig, durch eine Neue Ordnungspolitik die Wirtschaft zu revitalisieren, ohne die Sicherheit der Arbeitnehmer zu mindern. Vor allem gibt es große Chancen im Bereich der Arbeitsgestaltung selbst. Der Mensch verbringt einen großen Teil seines Lebens am Arbeitsplatz. Die Befriedigung aus der Arbeit wird – gemes-

*Freiere
Arbeitswelt*

sen an der Versorgung mit Konsumgütern – immer wichtiger. Die Technik bietet heute die Voraussetzungen dafür, daß die Arbeitszeit flexibler gestaltet und freier gewählt werden kann. Von der Organisation her ist es möglich, die Arbeit abwechslungsreicher zu gestalten, der Frau ein Nebeneinander von Berufs- und Familienleben zu ermöglichen, den Übergang vom Berufsleben zur Pensionierung fließend zu gestalten, Übergänge zwischen unselbständiger und selbständiger Arbeit zu schaffen, den Aufstieg des Arbeitnehmers zum Teilhaber zu ermöglichen. Die Chancen, die sich im Bereich der Arbeitsgestaltung bieten, werden heute weitgehend durch gesetzliche Rahmendaten im Arbeits-, Sozial- und Steuerrecht, bei der Unternehmensverfassung und in der Gewerbeordnung blockiert.

Marktregulierung und Protektionismus

„Marktordnung“ ist nicht die Ordnung des Marktes

14. In den vergangenen beiden Jahrzehnten hat die Anzahl und Intensität der Marktregulierungen stark zugenommen. Reguliert wird entweder mit Vorschriften (also Geboten und Verboten) oder mit Subventionen oder mit Steuern oder dadurch, daß die Preise staatlich kontrolliert und festgesetzt werden. Nicht nur der Anteil des Staates am Sozialprodukt hat stark zugenommen, sondern vor allem auch der Anteil der regulierten Bereiche der Gesamtwirtschaft. Der Bereich von Wirtschaft und Gesellschaft, in dem die Ordnung des Marktes herrscht, ist immer kleiner, derjenige, der administrativ geregelt wird, immer größer geworden. Die regulierten Märkte sind sämtlich ineffizient. Sie belasten entweder die öffentlichen Haushalte oder – über regulierte Preise – unmittelbar den Verbraucher. Überall, wo „Marktordnungen“ gelten, herrscht „Unordnung und nicht die Ordnung des Marktes.

15. Nicht nur in den Europäischen Gemeinschaften nimmt der Hang zum Protektionismus zu. Mit harmlos klingenden Bezeichnungen wie „Industriepolitik“, „orderly marketing“, „Selbstbeschränkungsabkommen“ soll die Freiheit des Handels beschnitten, der Wettbewerb unterbunden werden. Das liegt weder im deutschen Interesse noch dem der EG noch dem eines freien Welthandels. Der Kapitalverkehr wird noch mehr gegängelt als der Warenverkehr. Weder die Couponsteuer noch die Verschleppung der Körperschaftsteueranrechnung in den Doppelbesteuerungsabkommen sind vernünftig. Das Europäische Währungssystem verstärkt die Tendenzen zum Protektionismus, bringt aber insbesondere die Gefahr der Inflationsansteckung. Der Preis für die Mitgliedschaft im EWS wird zu hoch.

*Protektionismus
bei Geld und Waren*

16. Die Wohnungsversorgung ist im historischen und im internationalen Vergleich ausgezeichnet. Trotzdem finden Wohnungssuchende schwer eine angemessene Wohnung, weil Altmietler sich an viel zu große Wohnungen klammern und Hausbesitzer oft nicht vermieten, wenn sie die Mieter bei Bedarf nicht wieder loswerden. Nicht Mangel an Wohnraum ist unser Problem, sondern Fehlverteilung vorhandener Bestände. Der Staat fördert den Neubau und Umbau mit vermutlich mehr als 20 Milliarden DM pro Jahr. So lenkt man das knappe Kapital in den Wohnungsbau mit der Gefahr grotesker Fehlinvestitionen, während gleichzeitig die industriellen Anlagen immer mehr überaltern. Die Regelungen für die Erschließung machen das Bauland knapp und teuer, detaillierte staatliche Standards das deutsche Haus zum teuersten der Welt, und die hohen Kosten des Grundverkehrs machen den Wohnungsbesitzer immobil. Die zentrale Aufgabe ist die Liberalisierung des Mietrechts. Nur bei frei sich bildenden Mieten kommt es im Wohnungsbau (Umbau, Neubau, Ersatz von Altbauten) zum Angebot von Wohnungen in Art und Anzahl, wie sie die Wohnungssuchenden wirklich brauchen.

Die „Wohnungsnot“

Landwirtschaft

17. Besonderen Mut zum Markt braucht man in der Landwirtschaft. Die Subventionen – einschließlich der Subventionen über die Verbraucherpreise – sind unwirtschaftlich. Der größere Teil ist verschwendet; nur ein kleinerer Teil kommt bei den Bauern als Einkommen an. Das Subventionssystem bringt eine Intensivbewirtschaftung hervor, die ihrerseits erhebliche Umweltschäden zur Folge hat. Freilich setzt auch der Strukturwandel in der Landwirtschaft voraus, daß die übrige Wirtschaft genügend Arbeitsplätze zur Verfügung stellt.

Die Bundesregierung muß sich für eine grundlegende Reform der Agrarpolitik in Europa einsetzen. Das System der europäischen Agrarmarktregulierungen ist nicht mehr finanzierbar.

„Patientitis“ im Gesundheitswesen

18. Im Gesundheitswesen sind fast alle Beteiligten – Patienten, Ärzte, Krankenhäuser, pharmazeutische Industrie – fehmotiviert: Der Patient will zwar gesund bleiben, läßt sich aber gleichwohl gern krankschreiben. Ein Arzt, der diesem Wunsch widersteht, hat mit erheblichen Einkommenseinbußen zu rechnen. Dem Krankenhaus werden Kosten erstattet, gleichgültig wie üppig sie werden. Die Nachfrage nach Pharmazeutika ist wenig preismempfindlich; der Wettbewerb wird teilweise über hohe Vertriebskosten ausgeglichen. Zählt man alles zusammen, was den Arbeitnehmer die Gesundheit kostet – seinen eigenen Beitrag, den Arbeitgeberbeitrag, die Kosten der Lohnfortzahlung der Betriebe, die über Steuern finanzierten Gesundheitsleistungen – so kommt man zu dem Ergebnis, daß der Arbeitnehmer heute schon mehr als 20% seines möglichen Einkommens für Gesundheit aufwendet. Dem steht zumindest statistisch keine besonders hohe Gesundheit gegenüber (Krankenstand, Lebenserwartung). Es ist ein vergebliches Bemühen, die Gesundheitskosten administrativ zu begrenzen. Im Gesundheitswesen ist nicht nur eine andere Regulierung, sondern Deregulierung vonnöten. Ließe man den Arbeit-

nehmer frei wählen zwischen teuren Versicherungstarifen ohne und billigen Tarifen mit Selbstbeteiligung, zwischen hohem Lohn ohne und niedrigem Lohn mit Lohnfortzahlung, würde man Krankenhäuser zum Wettbewerb zwingen (statt den „Krankenhausbedarf“ zu planen), so ergäben sich wirtschaftlich vernünftige Lösungen aus der freien Wahl aller Beteiligten. Die Gesetzgebung sollte nur ein Minimum regeln (Versicherungspflicht). Es ist schwer einzusehen, daß der Gesetzgeber die Interessen der Bürger besser wahrnehmen kann als diese Bürger selbst.

19. Der Bereich des Verkehrs ist dadurch geprägt, daß die Bundesbahn noch nicht einmal ihre eigenen Personalkosten aus eigenen Erlösen erwirtschaften kann. Um den Zuschußbedarf für die öffentlichen Haushalte in Grenzen zu halten, reguliert der Staat auch die anderen Verkehrsgebiete so, daß sie die Bundesbahn nicht unterbieten können. Deshalb sind in Deutschland die Tarife sowohl für Lastwagen als auch für Flugzeug, Schiff und Bahn besonders hoch. Die Bundesrepublik leidet als Industriestandort unter hohen Transportkosten. Deregulierung tut hier besonders not. Nur freie Preise sichern, daß für jede Transportaufgabe jenes Verfahren zum Zuge kommt (Bahn, Kraftwagen, Schiff, Flugzeug), das das kostengünstigste ist.

*Teuer „geordneter“
Verkehr*

20. Der Bereich der elektronischen Medien könnte der expansivste Wachstumsmarkt überhaupt sein. Hier wurden Entwicklungen blockiert oder verzögert, weil die Post die notwendige Technik nicht bereitstellt oder nicht zuläßt. Privates Fernsehen ist möglich und wünschenswert. Es ist nicht Aufgabe des Staates, dem Bürger die Informationen zu beschneiden oder sich um dessen Moral Sorge zu machen (es sei denn in der Schule).

„Hiobs-Post“

Die Deutsche Bundespost gehört sowohl im Post- wie im Telefondienst zu den teuersten der Welt. Die Möglichkeiten interner Subventionierung und die gesetzliche Ausnahme-

stellung (Monopole, GWB, KWG) schaffen überdies Probleme der Wettbewerbsgleichheit. Es sollten nicht nur gleiche Wettbewerbschancen geschaffen, sondern auch die Möglichkeiten interner Subventionierung beschnitten werden (Trennung von Postbetrieb und hoheitlicher Regelung, organisatorische Trennung von Telefon-, Post- und Bankdienst, Gleichbesteuerung, Öffnung für den Wettbewerb).

*Bildungs-
Gesamtplanwirtschaft*

21. Das Bildungswesen ist zwar gewaltig ausgebaut worden, die Produktivität ist aber – gemessen an der Relation von Ausbildungspersonal zu Absolventen – zurückgegangen. Gleichzeitig werden Zweifel an der Qualität der Ausbildung deutscher Schulen und Universitäten hörbar. Die Zentralisierung des Bildungswesens in den Kultusministerien der Länder und die Abstimmung unter den Ländern über die ständige Konferenz der Kultusminister hat eine Starrheit in das deutsche Bildungswesen gebracht, die Wettbewerb und Entwicklung im Wettbewerb unterbindet. Während die Schul- und Hochschulausbildung immer höhere Beträge pro Ausgebildeten erfordert, gibt es in der beruflichen Bildung genau die gegenteilige Entwicklung. Der Lehrling wird gegenüber dem Studenten diskriminiert: Seine Ausbildung wird nicht subventioniert und darüber hinaus für den ausbildenden Betrieb immer teurer gemacht. Im Ergebnis haben wir Mangel an Lehrstellen und ein Überangebot an Akademikern. Im Bildungswesen sind die Motivationen fast ebenso wie im Gesundheitswesen zerstört worden. Der Student hat weniger Interesse, rationell zu studieren, Schulen und Universitäten haben weniger Interesse daran, die Ausbildungsgänge ständig zu verbessern. Die Handwerksmeister haben das Interesse an Lehrlingen oft verloren. Auch im Rahmen eines staatlichen Bildungswesens kann man Leistungsmotivationen geben, kann man Wettbewerb veranstanalten – anstatt ihn zu unterdrücken, kann man das Interesse auf Wirtschaftlichkeit richten. Der beste Weg zu einem

leistungsfähigen Bildungswesen führt allerdings über die Gleichstellung privater Schulen, Universitäten, Kindergärten mit staatlichen (Gleichsubventionierung gemessen an der Ausbildungsleistung!) und über freiere Wahlmöglichkeiten der Ausbildungsstätten für Eltern und Jugendliche z. B. mit Hilfe von Gutscheinen (Voucher-System).

22. Der Bereich der Marktregulierungen – sei es über Vorschriften, sei es über Steuern und Subventionen – bedarf auch in vielen anderen Bereichen der Durchforstung. Das reicht von der Überregulierung im Baurecht, über die detaillierten Verwendungsaufgaben bei den Zweckzuschüssen an Gemeinden, vom Ladenschlußgesetz bis hin zu Gesetzen, die einfach überflüssig sind. Subventionen haben die Tendenz, neue Subventionen zu erzeugen. Weil Großstädte besonders gefördert werden, ist die Attraktivität der Ballungsgebiete gestiegen. Damit erzeugt man Abwanderung vom Lande und damit wiederum die Notwendigkeit, dieser Abwanderung mit neuen Subventionen entgegenzuwirken. Die Subventionierung der Steinkohle über hohe Kohlepreise schafft die Notwendigkeit, die Preise für die Stahlindustrie oder die Elektrizitätswerke herunterzsubventionieren. Die Kartellpreise für Stahl mindern unter anderem die Konkurrenzfähigkeit der Maschinenindustrie, der Automobilindustrie und der Werften. So wird man bald auch Maschinenbau und Automobilindustrie subventionieren müssen. Im gesamten Bereich der Kapitalanlagen ist der Wettbewerb verzerrt. Risikokapital wird unter hohen Kosten über Immobilienfonds, Bauherrenmodelle, Abschreibungsgesellschaften in volkswirtschaftlich äußerst zweifelhafte Projekte gelenkt.

et cetera

Es liegt schon ein merkwürdiger Dogmatismus darin, daß für alle möglichen Bereiche behauptet wird, gerade hier sei der Markt untüchtig, während jedermann mit Händen greifen kann, daß alle Bereiche nicht funktionieren, die dem Markt entzogen sind.

III. Sozialordnung

Der soziale Ausgleich

23. Das System des sozialen Ausgleichs, also der Umverteilung von Einkommen zwischen Wohlhabenderen und Bedürftigen, besteht im wesentlichen aus fünf Untersystemen:

Scheingerechtigkeit

- dem System der Transferzahlungen mit rund 90 verschiedenen Leistungen, die von rund 40 Behörden und Quasi-behörden verwaltet werden,
- dem System der Objektsubventionen mit sozialer Absicht (z. B. sozialer Wohnungsbau),
- dem System der persönlichen Steuern,
- der Umverteilung innerhalb des Kreises der Versicherten in der Sozialversicherung,
- der „Sozialpolitik zu Lasten Dritter“, also all der Maßnahmen, die nicht auf Kosten der Staatskasse, sondern irgendwelcher privater Bürger vorgeschrieben sind (Mieterschutz, Mieterschutz etc.)

Diese Aufzählung ist nicht vollständig. Der Finanzausgleich zwischen öffentlichen Körperschaften hat Verteilungswirkungen zwischen den Bürgern. Überdies gibt es kaum Gesetze, die nicht eine „soziale Komponente“ haben. Dahinter scheint die Vorstellung zu stehen, daß viele „soziale Komponenten“ auch viel soziale Gerechtigkeit ergeben.

In Wirklichkeit ist das System der Umverteilung nicht mehr durchschaubar. Niemand kann kalkulieren, wer eigentlich an wen wieviel bezahlt. Vermutlich gibt es etliche Fälle, in denen nicht die Wohlhabenden an die Bedürftigen, sondern die Bedürftigen an die Wohlhabenden zahlen. Was immer die Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit konkret sein mögen: Jede Gerechtigkeitsvorstellung erfordert Durchschaubarkeit, also die Kenntnis, wer eigentlich zu zahlen hat und wer Empfänger ist.

Weder recht
noch billig

24. Das Umverteilungssystem ist nicht nur ungerecht, sondern auch unwirtschaftlich. Bedingte Zahlungen (beispielsweise Wohngeld) haben in aller Regel einen geringeren Wert für den Begünstigten als unbedingte Zahlungen. Objektsubventionen kommen zum großen Teil dem zu Begünstigenden gar nicht zugute. Es gibt überdies Subventionen, die der Erhaltung von Arbeitsplätzen dienen sollen, die aber höher sind als die Löhne, die an diesen Arbeitsplätzen verdient werden.

Interventions-
Kettenreaktion

25. Transferzahlungen, Objektsubventionen und „soziale Komponente“ in vielen Gesetzen sind gleichzeitig Eingriffe in den Markt. Sie benötigen zunächst eine eigene Bürokratie (die Auszahlung des Kindergelds durch die Arbeitsämter erforderte 3.000 Beschäftigte; durch das Bundesausbildungsförderungsgesetz wurden über 400 Förderungsämter geschaffen etc.). Sie führen weiter zu Ausweich- und Anpassungsmaßnahmen am Markt. Dadurch entstehen neue Mißstände, die mit neuen Eingriffen bekämpft werden müssen. So kommt es zu einem Prozeß der Bürokratisierung, der seine Schubkraft aus sich selbst bezieht.

Soziale
Ordnungspolitik

26. Unser Umverteilungssystem bewegt außerordentlich hohe Mittel mit einem sehr geringen Umverteilungseffekt. Er verursacht volkswirtschaftliche Verschwendung, Fehlrichtung von Aktivitäten und Motivationen, eröffnet Mißbrauchsmöglichkeiten (ein Hilfsarbeiter mit vier Kindern könnte von der Sozialhilfe besser als aus Arbeit leben). Lösungen liegen auf dem Tisch. Man sollte das System des sozialen Ausgleichs (interpersoneller Finanzausgleich) vom System der Märkte trennen. Man sollte Zahlungen an Bedürftige ohne Auflagen und in Geld vornehmen. Die radikalste Lösung wäre die Abschaffung aller Einzelmaßnahmen zugunsten einer Ausgleichsteuer (vgl. Tz 37). Doch zwischen dem heutigen Konglomerat sozialer Maßnahmen und der reinen Lösung gibt es eine Fülle von Zwischenformen, durch die

sich Gerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit unseres Umverteilungssystems erhöhen lassen.

Das System der sozialen Sicherung

27. Soziale Sicherung ist zweifellos in ihrer Gesamtheit eine Errungenschaft. Sie soll durch die drei großen Sozialversicherungssysteme – Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung und Rentenversicherung – und durch die zahlreichen Sozialversicherungsleistungen der Unternehmen gewährleistet werden. Nach dem Willen des Gesetzgebers sollten die Versicherungsleistungen der Unternehmen für den Arbeitnehmer unentgeltlich sein. Das sind sie selbstverständlich nicht. Für die Unternehmer sind diese Leistungen Arbeitskosten. Arbeitnehmer, die häufig krank sind, sind auch in ganz überdurchschnittlichem Maße arbeitslos, und die Tatsache, daß Frauenlöhne normalerweise niedriger liegen als die Männerlöhne, hängt weitgehend damit zusammen, daß die Lohnnebenkosten der Unternehmen für Frauen höher sind als für Männer. Die Frau bezahlt also den Mutterschutz in Form von Lohneinbußen. Soweit man für gleiche Löhne sorgt, gibt es höhere Arbeitslosigkeit unter den Frauen.

28. Es wird verbreitet darüber geklagt, daß die Sozialversicherung – speziell im Bereich der Krankenversicherung und der Arbeitslosenversicherung – mißbraucht wird. Das ist auch wahrscheinlich. In Ländern, in denen Krankheit finanziell weniger attraktiv ist (Schweiz, Japan, USA), ist der Krankenstand niedriger. Ebenso lag er in Deutschland viel niedriger, als Krankheit noch ein finanzielles Opfer bedeutete. Die Arbeitslosenversicherung war bis vor wenigen Jahren noch dadurch vor Ausbeutung geschützt, daß Arbeitslosigkeit als diskriminierend empfunden wurde. Seit das nicht mehr so ist, dürfte auch hier Mißbrauch auftreten,

*Ausbeutung der
Versichertengemein-
schaft durch die
Versicherten*

vor allem aber dürfte sich der Mißbrauch im Laufe der Zeit vergrößern. Auch andere Anzeichen deuten auf Mißbrauch hin (Beginn und Ende von Krankheiten im Laufe der Woche und im Laufe des Jahres unter anderem). Ein solcher Mißbrauch des Systems bedeutet, daß viele auf Kosten der Versicherung leben und daß alle die Kosten zu tragen haben. Schreiber hat das die „Ausbeutung der Versicherungsgemeinschaft durch die Versicherten“ genannt.

Der Gesetzgeber sollte sich – wie in der Automobilhaftpflicht – damit begnügen, eine Mindestversicherung zu fordern, die Wahl von Versicherer und Tarif aber jedem einzelnen überlassen. Das setzt freilich voraus, daß das Sozialversicherungssystem von Umverteilungsabsichten entlastet wird. Gegen die freie Wahl der Versicherten wird man schwerlich etwas Vernünftiges einwenden können. Das Ergebnis ist allerdings vorauszusehen: Tarife mit hoher Selbstbeteiligung werden um so vieles billiger sein als Tarife ohne Selbstbeteiligung, daß sie sich generell durchsetzen werden. Selbstbeteiligung ist schließlich keine Maßnahme, um die Kosten für den Arbeitnehmer zu erhöhen, sondern um sie deutlich(!) zu senken.

Zweckentfremdeter Arbeitsvertrag

29. Die Sozialversicherung sollte überdies vom Arbeitsvertrag und vom arbeitgebenden Unternehmen gelöst werden. Das bedeutet erstens, daß Unternehmen nicht durch Gesetz gezwungen werden sollten, als Versicherer ihrer Belegschaft aufzutreten, daß man also generell versicherungsrechtliche, statt arbeitsrechtlicher Lösungen wählen sollte. Das schließt vertragliche oder tarifvertragliche Vereinbarungen nicht aus. Es bedeutet zweitens, daß die Sozialversicherungspflicht nicht durch den Arbeitsvertrag ausgelöst werden sollte. Die Kopplung von Unternehmen, Arbeitsvertrag und sozialer Sicherung behindert die sinnvolle Ausgestaltung des Arbeitsrechts. Sie vermindert die Erwerbschancen derer, die in besonderem Maße geschützt werden sollen (z.B. junge Frauen, Behinderte). Schließlich ist zu bedenken,

daß durch die Kopplung von Arbeitsvertrag und Versicherung die Grenzbelastung des Lohnes außerordentlich hoch wird. Hierzu zählen der Grenzsteuersatz und die anteiligen Sozialabgaben. Richtigerweise müssen auch die Sozialleistungen der Unternehmen hinzugerechnet werden. Dann ergibt sich eine Grenzbelastung des Netto-Arbeitslohnes pro Stunde von über 100%. Derartig hohe Marginalbelastungen verändern nicht nur die Wahl zwischen Arbeit und Freizeit erheblich; sie drängen vor allem die Arbeitstätigkeit in die Untergrundwirtschaft und in die Schwarzarbeit ab. Hier stehen wir in der Bundesrepublik erst am Anfang einer Entwicklung, die in den nächsten Jahren erheblich zunehmen wird, wenn die marginale Belastung der Löhne nicht stark abgebaut wird.

Löst man die Sozialversicherung vom Arbeitsvertrag – was die Abführung der Beiträge durch den Arbeitgeber nicht ausschließt – so sind die Versicherungsbeiträge unabhängig von der Arbeitszeit und die marginale Belastung der Arbeitsstunde besteht dann lediglich in der Lohnsteuer. Für die Unternehmen haben Regelungen wie Kündigungsschutz und Sozialplan die Wirkung, daß Arbeitskosten zu Fixkosten werden, so daß die Unternehmen (bei gegebenem Lohn) weniger Arbeitskräfte einstellen, als sie sonst einstellen würden. Außerdem werden Großunternehmen begünstigt. Sie können solche Sozialleistungen eher versicherungstechnisch kalkulieren als kleine Unternehmen. Sie können außerdem Arbeitskräfte bei Strukturwandlung innerbetrieblich umsetzen. Kleinere Unternehmen können das nicht. Sie können Arbeitskräfte nur entlassen oder neu einstellen, also über den Markt umsetzen, was – wegen der derzeitigen Gestaltung der genannten Sozialleistungen – mit hohen betrieblichen Kosten verbunden ist. So wirkt die derzeitige Organisation des Arbeitsrechts konzentrationsfördernd.

Zukunftsvorsorge

*Weder Kapital
noch Kinder*

30. Seit der zweiten Hälfte der 60er Jahre ist die Geburtenrate der deutschen Bevölkerung scharf rückläufig. Das ist ein Problem, das auch für sich allein genommen schwer genug ist. Seine ganze Wucht entsteht aber erst daraus, daß auch die zweite Säule der Zukunftsvorsorge, die Kapitalbildung, brüchiger wird. Wir kennen weder historisch noch international eine Situation, in der die Geburtenrate und gleichzeitig die Kapitalbildung so scharf rückläufig waren. Hier entsteht in einigen Jahrzehnten eine ernste Gefahr, wenn wir nicht heute schon dagegen Maßnahmen ergreifen. In einigen Jahrzehnten wird das System der gesetzlichen Rentenversicherung nicht mehr zu halten sein, wenn sich einerseits die Relation zwischen Arbeitenden und Nichtarbeitenden weiterhin stark verschlechtert, wenn andererseits die Arbeitenden nicht mit so viel Kapital ausgestattet sind, daß eine hohe Produktivität sie in die Lage versetzt, entsprechend hohe Abgaben zu leisten.

*Ausgleich der
Familienlasten –
kein Akt der Fürsorge*

31. Die Menschen hatten früher ein handfestes wirtschaftliches Interesse an eigenen Kindern, weil Kinder die Altersversorgung der Eltern bedeuteten. Die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung sind unabhängig davon, ob die Menschen durch eigene Kinder zum Bestand der Versicherungsgemeinschaft beitragen. Kinderreichtum – früher wichtigste Quelle der Alterssicherung – ist einseitig zur wirtschaftlichen Last geworden. Der Ausgleich der Familienlasten ist (in Anbetracht der Bevölkerungsentwicklung) kein Akt der Fürsorge, sondern lediglich der Ausgleich für die Leistungen, die kinderreiche Familien für die Gemeinschaft erbringen.

*Individuelle Vernunft –
kollektive Unvernunft*

32. Die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung ist zurückgegangen, weil der Staat – im Gegensatz zu früheren Zeiten – keine Ersparnisse mehr bildet und weil die Ersparnis der

Unternehmen (einbehaltene Gewinne) wegen schlechter Ertragslage und relativ höherer Ausschüttung deutlich geschrumpft ist. Die privaten Haushalte dagegen haben ihre Spartätigkeit scheinbar aufrecht erhalten. Die Statistik täuscht vermutlich. Zum einen sind Beträge, die früher als Investitionsmittel in den Unternehmen verblieben, ausgeschüttet und im Bereich der privaten Haushalte angelegt worden. Zum zweiten werden die (wegen der Geldentwertung) höheren Zinsen zwar als Einkommen gezählt, die Entwertung der Geldvermögensbestände wird aber nicht als Vermögensverzehr gegengebucht. Eine korrigierte Statistik würde wahrscheinlich zeigen, daß auch die privaten Haushalte weniger sparen.

Die fast vollständige Abdeckung des Motivs der Altersvorsorge durch die Rentenversicherung bedeutet, daß die Notwendigkeit zu privater Ersparnis weitgehend entfällt. Gleichzeitig braucht zwar das Rentenversicherungssystem Kinder als zukünftige Beitragszahler, aber für jeden Versicherten sind Kinder eine finanzielle Last. Für den einzelnen besteht weder die Notwendigkeit, Vermögen zu bilden, noch Kinder zu haben. Jeder einzelne handelt im eigenen Interesse vernünftig. Er sorgt für das Alter hinreichend vor. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen bewirken aber, daß aus vernünftigem Handeln aller einzelnen eine existenzbedrohende Gefahr für das System insgesamt wird.

Der sog. Generationenvertrag wird nicht besteuert, sondern netto subventioniert (die Beiträge zur Rentenversicherung und die Rente selbst sind in der Regel steuerfrei; der Bund leistet einen erheblichen Zuschuß an die Versicherungsträger). Dagegen wird Zukunftsvorsorge in Form der Vermögensbildung überwiegend hoch und mehrfach besteuert (sowohl die Ersparnis als auch deren Erträge sind steuerpflichtig; je nach Höhe und Anlageform kommen Vermögen-, Erbschaft-, Gewerbesteuer hinzu). Überdies ist die Rente inflationsgeschützt; bei Vermögen dagegen wird ein Inflationsschutz untersagt. Das führt dazu, daß bisher der

„Generationenvertrag“ – nach Steuern – weit rentabler und sicherer ist als die Vermögensbildung. So entstand und entsteht immer noch ein politischer Druck, die Rentenversicherung als soziale Wohltat weiter auszudehnen, die Notwendigkeit der Kapitalbildung also noch weiter einzuschränken. Die Risiken aus Betriebsrenten wurden durch die Rechtsprechung so erhöht (Quasi-Dynamisierungszwang), daß die Bereitschaft, auf diese Weise Kapital zu bilden, ebenfalls schwindet.

IV. Ordnung der Staatswirtschaft

Steuern und Subventionen

33. Es ist besonders besorgniserregend, daß in der vergangenen Dekade nahezu sämtliche Steuersätze offen oder heimlich erhöht wurden, ohne daß sich der Steuerertrag im Verhältnis zum Sozialprodukt erhöht hätte. Hierher gehören auch die Progressionswirkungen der Besteuerung, die sich bei Inflation besonders bemerkbar machen. Obwohl der Einkommensteuertarif mehrmals gesenkt wurde, werden die Löhne heute etwa doppelt so hoch besteuert als vor 15 Jahren. Die Konstanz des Steuerertrags bei höheren Steuersätzen zeigte drastische volkswirtschaftliche Schäden der Besteuerung an. Es muß in erheblichem Umfang zu Fehlleitung von Kapital, zum Fehleinsatz von Arbeit, zu Steuerausweichmaßnahmen, zu Kapitalflucht, zum Ausbau der Untergrundwirtschaft gekommen sein. Es gibt heute kaum wirtschaftliche Entscheidungen, kaum Entwicklungen oder Fehlentwicklungen, die nicht in wesentlichem Maße von steuerlichen Erwägungen geprägt würden.

Die Steuerschraube dreht leer

34. Je weniger volkswirtschaftliche Schäden ein Steuersystem anrichtet, um so ergiebiger ist es auch fiskalisch. Im heutigen System führen Steuererhöhungen allzu häufig dazu, daß die Steuerkraft unserer Volkswirtschaft beeinträchtigt wird, nicht aber zu höheren Steuererträgen. Eine Steuerreform sollte die vielfältigen Verzerrungs- und Fehlentwicklungswirkungen zumindest deutlich mindern.

Steuerreform

Zunächst sollte innerhalb des Steuersystems umgeschichtet werden: Das Gewicht der indirekten Steuern (besonders der Umsatzsteuer) sollte zugunsten einer Minderung der direkten Steuern (besonders der Lohn- und Einkommensteuer) verstärkt werden. Das gesamte System der direkten Steuern – Einkommen-, Körperschaft-, Vermögen-, Erbschaftsteuer – bedarf einer ebenso grundlegenden Neuordnung, wie sie bei der Umsatzsteuer mit dem Übergang zur Mehrwertsteuer vollzogen wurde. Einige Steuern –

besonders die Steuern auf den Kapitalverkehr – sind, gemessen an ihrem Aufkommen, besonders schädlich. Man sollte sie abschaffen. Die Gewerbesteuer sollte, wie schon oft gefordert, durch eine andere Form der Besteuerung ersetzt werden.

*An die
Steuerbasis!*

35. Im gesamten Steuersystem, besonders aber bei den direkten Steuern, sind die Bemessungsbasen in vielfältiger Weise ausgehöhlt. Dadurch wird die Wirtschaftsaktivität in günstiger besteuerte Bereiche abgedrängt mit der Folge, daß die Steuersätze weiter erhöht werden müssen. Wenn eine kommunale Müllabfuhr weder Körperschaft- noch Gewerbe- noch Umsatz- noch Vermögensteuer zu zahlen hat, wohl aber der private Konkurrent, dann würde die eigene Müllabfuhr vom Standpunkt der Gemeinden auch dann billiger, wenn sie volkswirtschaftlich weit teurer wäre. Wenn das knappe Kapital mit massiven Subventionen in den Wohnungsbau gelenkt wird, darf man sich über Investitionsmangel in der Industrie nicht wundern. Die erste und wichtigste Forderung an ein leistungsfähiges Steuersystem sind umfassende Bemessungsbasen, auf die dann für das notwendige Steueraufkommen nur mäßige Sätze angewandt zu werden brauchen. Im Bereich der Einkommensteuer könnte die Summe aller Bemessungsbasen wesentlich erhöht werden. Das bedeutet rein rechnerisch, daß man mit entsprechend niedrigeren Steuersätzen auskäme. Tatsächlich brauchte man weit geringere Sätze, weil die Verdrängung der Wirtschaftsaktivität aus hochbesteuerten in niedrig- oder gar nicht besteuerte Bereiche entfiel.

Verzerrungen

36. Wenn Kapitalbildung und Investition im Zentrum einer Neuorientierung der Wirtschaftspolitik stehen, dann sollte das Steuersystem zumindest neutral sein gegenüber Konsum und Ersparnis, gegenüber verschiedenen Formen der Vermögensanlage, gegenüber verschiedenen Formen der Zukunftsvorsorge (Sparen, Rentenversicherung) und ge-

genüber der Rechts- und Finanzierungsform. Besser wäre es, man würde die Vermögensbildung gegenüber dem Konsum, die produktive und/oder risikoreiche Investition vor der weniger produktiven und sicheren, die Eigenkapitalfinanzierung vor der Fremdkapitalfinanzierung begünstigen. Die Abhängigkeit der Steuerlast von der Inflationsrate kann man im Steuersystem beseitigen. Besser wäre allerdings, man könnte zur Geldwertstabilität zurückkehren.

37. Das System der Umverteilung, zu dem nicht nur die direkten Steuern, sondern auch das ganze Konglomerat der Transferzahlungen, der Objektsubventionen mit sozialer Absicht, der Umverteilung innerhalb des Kreises der Sozialversicherten, die „Sozialpolitik zu Lasten Dritter“ gehört, ist äußerst unwirtschaftlich. Für eine Neuordnung bietet sich in erster Linie das Steuersystem an. Bei der Einkommensteuer werden ohnehin die Merkmale persönlicher Bedürftigkeit und persönlicher Leistungsfähigkeit erhoben. Da soziale Hilfen dann am wirksamsten sind, wenn sie ohne Auflagen und in Geld geleistet werden, sollte man das ganze System der Umverteilung zum Bestandteil des Einkommensteuersystems machen. Es werden dann einmal die Merkmale der Leistungsfähigkeit, einmal die Merkmale der Bedürftigkeit erhoben. Die Steuerzahlungspflichten und die Unterstützungsansprüche werden saldiert. Nur die Differenz ist als Steuer zu zahlen oder wird – wenn die Subventionen überwiegen – dem Begünstigten ausgezahlt.

Umverteilung ordnen

38. Für Subventionen (einschließlich Steuerermäßigungen), die nicht sozialen, sondern wirtschaftspolitischen Zielen dienen, gilt das gleiche: Ihre Wirksamkeit pro eingesetzter Mark ist zu gering. Die politischen Ziele ließen sich bei wirksamerem Ansatz der Subventionierung billiger erreichen.

Die Berlin-Subventionen machen fast die Hälfte des Berliner Volkseinkommens aus. Man könnte die Standortnachteile Berlins auch mit wesentlich geringeren Beträgen aus-

Wirtschaftlichkeit von Subventionen

gleichem, wenn das Förderungssystem nur wirksam angesetzt wäre. Die Subventionen im Wohnungsbau sollten nach und nach beseitigt werden. Die Landwirtschaftssubventionen sind – wenn man die Subventionierung über hohe Preise für Agrargüter hinzuzählt – so hoch, daß man den Landwirten ein durchaus komfortables Einkommen auch ohne Arbeit daraus finanzieren könnte (wenn auch nicht sollte). Aber auch bei den anderen Subventionen (z. B. Werften, Kohle, Raumordnung, Forschung) sind die Förderungssysteme überwiegend so angesetzt, daß ihre Wirkung zu teuer erkaufte wird.

Subventionen können ein wichtiges Mittel der Politik sein. Es ist oft weit billiger, private Tätigkeiten durch Subventionen zu stimulieren, als sie in die Hand des Staates zu nehmen. Doch gilt das Wirtschaftlichkeitsprinzip auch hier: Es ist das billigste Verfahren zu wählen, um die jeweiligen politischen Zwecke zu erreichen. In einigen Fällen sind allerdings auch die politischen Zwecke fraglich (Wohnungsbau), oder es wird das Gegenteil des erklärten Zweckes erreicht (etwa beim Versuch, Arbeitsplätze durch Strukturierungssubventionen zu retten). In anderen Fällen ist die Notwendigkeit einer Subvention die Frucht einer anderen Subvention. Ein Staat, der zu vieles subventioniert, sieht sich schließlich gezwungen, alles zu subventionieren – womit am Ende niemandem mehr geholfen wäre.

*Bestellen können,
ohne bezahlen zu
müssen*

39. Die gegenwärtige Gestaltung des Finanzverbundes zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, insbesondere die Mischfinanzierung, hat zur Folge, daß diejenigen, die Ausgaben veranlassen, nur teilweise für die Opfer einstehen müssen, die sie den Bürgern notwendigerweise auferlegen. Ein solches System führt aus seiner Struktur heraus dazu, daß die Ausgabenwünsche stets größer sind als die Einnahmemöglichkeiten. Man sollte auf Dauer anstreben, daß alle Gebietskörperschaften ihre Ausgaben aus eigenen Mitteln decken müssen. Bringt man Ausgabekompetenz und Ein-

nahmeverantwortung zur Deckung, so wird damit die politische Substanz der Länder und Gemeinden gestärkt. Das fast reine Trennsystem in der Finanzverfassung der Schweiz ist vermutlich der wichtigste Grund dafür, daß der schweizerische Staat seine Aufgaben billiger erfüllt als unserer.

Staatliche Leistungserstellung

40. Nur dort, wo der Staat eine Leistung wirtschaftlicher erbringen kann als Private, da sollte er sie erbringen. Die Aufgabe besteht darin, Rahmenbedingungen und Entscheidungsmotivationen so zu setzen, daß der Staat nur diejenigen Aufgaben übernimmt, die er wirklich besser erfüllen kann. In den vergangenen Jahren wurde viel über Ausgliederung und Privatisierung öffentlicher Leistungen diskutiert. In der Wirklichkeit hat der Staat in derselben Zeit immer mehr Leistungen an sich gezogen. Diese Entwicklung beruht aber nicht darauf, daß der Staat billiger wäre. In zahlreichen Fällen ist die gewerbliche Tätigkeit öffentlicher Körperschaften steuerfrei oder steuerbegünstigt. So mag es für die einzelne öffentliche Körperschaft oft günstiger erscheinen, eine Leistung selbst zu erbringen als sie vom Markt zu beziehen. Aber die Verbilligung beruht allein darauf, daß anderen Gebietskörperschaften die Steuern verkürzt werden. Dasselbe gilt für Subventionen. In vielen Fällen (z. B. Schulen, Kindergärten) subventioniert der Staat nicht nur seine eigene Tätigkeit, er übernimmt vielmehr die Kosten – gleichgültig, welche Höhe sie haben. Selbst wenn Private diese Leistungen erheblich besser und billiger erbringen könnten, würde eine private Tätigkeit unter diesen Bedingungen nicht zustande kommen. Es muß Wettbewerbsgleichheit zwischen öffentlichen und privaten Leistungen hergestellt werden. Das bedeutet im Prinzip Gleichbesteuerung und Gleichsubventionierung öffentlicher und privater Leistungsträger, Pflicht zur Ausschreibung von Leistungen, öffent-

*Wettbewerb von Staat
und Privaten ordnen*

liche Rechnungslegung über die Kosten eigener Leistungen und die Ausschreibungsergebnisse.

*Öffentliche
Unternehmen
sind eine Last*

41. Staatliche Wirtschaftstätigkeit ist eine finanzielle Last für die öffentlichen Haushalte. Bringt sie – was die Regel ist – Verlust, so muß der Fiskus über den Verlust hinaus Neuinvestitionen finanzieren. Bringt sie Gewinn, so reicht er meist nicht einmal zur notwendigen Eigenkapitalbildung aus. Die Privatisierung öffentlicher Unternehmen würde die Staatskassen in jedem Fall entlasten. Gewinnbringende Unternehmen könnten zu guten Preisen veräußert und der Erlös könnte zur Schuldentilgung verwandt werden. Verlustbringende Unternehmen würden zwar nur geringere Preise erzielen; Privatisierung ersparte aber die laufenden Zuschüsse.

*Öffentlicher Dienst:
Motivation statt
Reglementierung*

42. Die Prinzipien staatlicher Hoheitsverwaltung wurden in immer mehr Bereichen, in denen Wirtschaftlichkeit zählt, angewandt. Wenn die Beförderungschancen eines Beamten um so größer werden, je größer „sein“ Budget und die Zahl seiner Untergebenen ist, dann motiviert man ihn zur Unwirtschaftlichkeit und dazu, immer neue Aufgaben an sich zu ziehen. Wo Leistungsmotivationen beseitigt wurden, stiegen die Kosten. Um die Kosten in den Griff zu bekommen, mußte stärker reglementiert werden. Der Staat hat sich zentralisiert und bürokratisiert. Der Selbstverwaltung sollte wieder mehr Raum verschafft werden. Dezentralisierung und Selbstverwaltung setzen voraus, daß diejenigen, die Entscheidungen fällen, zur Wirtschaftlichkeit motiviert werden. Die Beseitigung von Motivationen auf der einen und Zentralisierung auf der anderen Seite stehen in enger Wechselwirkung. Wo man Entscheidungen zentralisiert, da schwinden Motivationen, und wo Motivationen beseitigt werden, da ergibt sich die Notwendigkeit zur Zentralisierung. Zentralisierung bedeutet aber nicht, daß Fehler vermieden, sondern nur, daß sie vereinheitlicht werden.

43. Der Staat bedient sich heute zur Erfüllung seiner Aufgaben derselben Techniken wie vor hundert Jahren. Sie waren dort angebracht, wo die Apparate überschaubar waren und wo es um gleichmäßige Anwendung von Gesetzen ging. Die Staatsführungstechniken sollten dort, wo es auf Leistung ankommt, auf einen modernen Stand gebracht werden. Das gilt in erster Linie für die Motivation. Jede Leistungsmotivation setzt Leistungsmessung voraus. In vielen Bereichen der öffentlichen Tätigkeit ist Leistung meßbar, sie kann aber mit den vorhandenen Instrumenten nicht gemessen werden. Auch der Staat kann von den modernen Techniken der Führung von Wirtschaftsunternehmen profitieren. Die Objektivierung der Leistung sollte in erster Linie den Beamten selbst zugute kommen. Überall dort, wo Gehalt und Beförderungschancen an objektiv dokumentierte Leistungen anknüpfen, braucht man den einzelnen Bediensteten nicht zu gängeln. Man kann seine Wirkungsmöglichkeiten und Entscheidungsspielräume vergrößern. Es geht darum, die vorhandenen staatlichen Führungsinstrumente (in erster Linie das Budget) um moderne Führungsinstrumente wie Investitionsrechnungen, Kostenrechnungen und Bilanzen zu ergänzen.

*Leistungskontrolle
im Amt*

Nahezu im gesamten öffentlichen Bereich ist die Produktivität in den vergangenen Jahrzehnten dort, wo sie meßbar ist, verfallen. Dagegen ist im privaten Dienstleistungsbe- reich die Produktivität mit nahezu derselben Rate wie in der Industrie gestiegen. Wenn die Produktivität im öffentlichen Bereich um 3% pro Jahr verfällt und wenn man erreichen könnte, daß sie stattdessen – wie im privaten Dienstleistungssektor – um 3% pro Jahr steigt, dann hätten sich im Ablauf von nur 12 Jahren die Kosten halbiert. Da die leistungsfeindlichen Organisationsformen der öffentlichen Verwaltung schon weit über 12 Jahre bestehen, darf man sehr erhebliche Rationalisierungsreserven vermuten.

Die öffentlichen Haushalte

*Gleicher Steuerertrag
bei niedrigeren
Steuersätzen*

44. Wenn die Sanierung der öffentlichen Haushalte diskutiert wird, dann lautet die erste Frage, welche Leistungen gekürzt, die zweite, welche Steuersätze erhöht werden sollen. Wer so fragt, verfehlt den Kern. Die öffentliche Tätigkeit muß rationalisiert werden: Dieselben Leistungen können meist mit geringeren Kosten, dieselben Steuererträge oft mit niedrigeren Steuersätzen erzielt werden.

Mit Steuererhöhungen vergrößert man die ohnehin großen volkswirtschaftlichen Schäden der Besteuerung, läuft also Gefahr, die Wirtschaftskraft zu beeinträchtigen, so daß trotz höherer Steuersätze geringere Steuererträge anfallen. Die Aufgabe besteht darin, das Steuersystem so umzugestalten, daß die volkswirtschaftlichen Schäden vermindert werden und damit das Steuersystem gleichzeitig ergiebiger gemacht wird. Dann können die Steuersätze gesenkt werden, ohne daß sich das Steueraufkommen mindert. Die Hoffnung, man brauche nur die Steuersätze zu senken, die Steuererträge würden dann schon kurzfristig steigen – wie in den USA vorgeschlagen –, ist allerdings naiv.

*Gleiche Leistung bei
geringeren Ausgaben*

45. Es mag in der Tat eine Fülle von Kürzungsmöglichkeiten in zahlreichen Positionen der Haushalte stecken. Die eigentlichen Verbesserungsmöglichkeiten stecken aber von der Quantität her in der Rationalisierung der Wirksamkeit der Ausgaben. Im Umverteilungssystem werden riesige Mittel bewegt, die per saldo nur geringe Verteilungswirkungen haben. Im gesamten Bereich der Subventionen könnte man mit wesentlich geringeren Mitteln dieselben Effekte erreichen. Die Reserven liegen darüber hinaus in einer Rationalisierung der staatlichen Leistungserstellung, in der Privatisierung und Ausgliederung staatlicher Leistungen und darin, daß man Ausgabekompetenz und Einnahmeverantwortung zur Deckung bringt (Trennsystem in der Finanzverfassung).

46. Ein wohlgeordnetes Staatswesen könnte vermutlich dieselben Leistungen mit zwei Dritteln der Steuererträge erbringen, und diese zwei Drittel Steuererträge erfordern bei einem leistungsfähigen Steuersystem nur die Hälfte der Steuersätze. Daß man auf kurze Frist auf die Instrumente von Ausgabenkürzungen und Steuersatzerhöhungen angewiesen ist, darf nicht den Blick dafür verstellen, daß die eigentlichen Chancen zur Sanierung öffentlicher Haushalte in der Rationalisierung aller Systeme – vom Steuer- und Subventionssystem bis hin zur staatlichen Leistungserstellung – liegen. Der Staatsanteil am Sozialprodukt, die Steuer- und Abgabesätze sollten und können gesenkt werden, ohne daß sich die Leistungen vermindern.

V. Wider den Pessimismus

47. Für den weitverbreiteten tiefen Pessimismus wird eine Reihe von Gründen angegeben. Sie sind fast alle falsch. Eine Begründung ist die Behauptung, die Nachfrage sei inzwischen gesättigt, die privaten Haushalte würden deshalb in Zukunft ihre Käufe nicht erhöhen. Dieses Argument taucht in jeder Rezession auf. Es läuft darauf hinaus, daß es keine unerfüllten Wünsche mehr gibt, daß die Menschen nicht mehr wissen, was sie mit ihrem Geld anfangen sollen. Es dürfte schwerfallen, auch nur einen einzigen Haushalt dieser Art in der Bundesrepublik zu finden.

Nachfragepessimismus

48. Die zweite Scheinbegründung ist ein Zusammenhang zwischen Produktivitäts- und Wirtschaftswachstum. Danach haben wir mit einer Zunahme der Arbeitsproduktivität um rund 3½% p. a. zu rechnen, jedoch mit einem geringeren Wirtschaftswachstum. Also müsse die Arbeitslosigkeit weiter steigen. Sollte die Arbeitslosigkeit bis zum Ende des Jahrzehnts beseitigt werden, so sei ein offenbar utopisches Wachstum von 6% notwendig.

*Produktivitäts-
pessimismus*

Das ist Vulgär-Ökonomie. Wenn die weniger produktiven Arbeitskräfte entlassen werden, dann steigt die gemessene Arbeitsproduktivität und es sinkt das Sozialprodukt. Insoweit ist Produktivitätssteigerung nicht Ursache, sondern Folge von Arbeitslosigkeit. Gelingt es umgekehrt, die vorhandenen Arbeitsplätze durch technischen Fortschritt produktiver zu machen, so wird die deutsche Produktion in weiteren Bereichen international konkurrenzfähig. Produktivitätssteigerung führt dann zu Erhöhung des Sozialprodukts und zu mehr Arbeitsplätzen. Der Versuch, die Produktivitätssteigerung zu behindern, soweit sie auf Rationalisierung beruht, wäre volkswirtschaftlich gefährlich.

49. Es gibt Hoffnung über den Konjunkturzyklus hinaus. Wissenschaft und Politik haben Abschied genommen von einigen Theorien, die für Fehlreaktionen verantwortlich waren. Nur wenige glauben noch, daß Inflation eine Art

*Gründe zum
Optimismus*

Schmiermittel der Wirtschaft sei, daß man mit Defiziten öffentlicher Haushalte für Vollbeschäftigung sorgen könne, daß hohe Löhne allein über die Konsumnachfrage die Wirtschaft anregen und daß man die Bremswirkung hoher Arbeitskosten darüber vergessen dürfe.

Die politisch-psychologische Wirkung dieser Theorien war verheerend. Die Politiker verloren das schlechte Gewissen beim Geldausgeben. Die Gewerkschaften nahmen keine Rücksicht auf den Zusammenhang zwischen Lohn und Produktivität. Nachdem diese Theorien gescheitert sind, ist mehr Realismus eingekehrt, eine größere Bereitschaft aller, ihr Handeln an den Möglichkeiten auszurichten. Das ist eine gesunde Basis der mittelfristigen Wirtschaftsentwicklung.

*Neue
Ordnungspolitik*

50. Die Vereinigten Staaten haben in den 70er Jahren rund 19 Millionen Arbeitsplätze neu geschaffen. In den 50er Jahren mußten in Deutschland Millionen von Vertriebenen und Heimkehrern eingegliedert werden. Das gelang bei Verdoppelung der Arbeitsproduktivität (jeder zweite Arbeitsplatz wurde scheinbar „wegrationalisiert“).

Heute sind die gesetzlichen Rahmenbedingungen ungünstiger als 1950 in Deutschland und 1970 in den USA. Die Rahmenbedingungen müssen geändert werden. Gelingt das, dann haben wir Grund zur Zuversicht.

Bad Homburg v.d.H., April 1983

Wolfram Engels

Wolfgang Stützel

Gerhard Fels

Carl Christian von Weizsäcker

Armin Gutowski

Hans Willgerodt

