

Soltwedel, Rüdiger

**Book Part — Digitized Version**

## Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Wende: Eine erste Zwischenbilanz

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy (IfW)

*Suggested Citation:* Soltwedel, Rüdiger (1986) : Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Wende: Eine erste Zwischenbilanz, In: Schüssel, Wolfgang (Ed.): Ideen, die geh'n, ISBN 3-85436-043-6, Signum-Verl., Wien, pp. 77-92

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/2108>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



Dr. Rüdiger Soltwedel  
Institut für Weltwirtschaft, Kiel

## Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Wende — Eine erste Zwischenbilanz<sup>\*)</sup>

**W**as ist seit der Wende geschehen? Wurden die Probleme tatkräftig angegangen und so die Weichen für eine selbstbewußte und zuversichtliche Unternehmertätigkeit geschaffen, für mehr Leistungs- und Anpassungsbereitschaft bei den Arbeitnehmern, generell für mehr Markt gegenüber der lange Jahre praktizierten Politik verstärkten Staatseinflusses?

<sup>\*)</sup> Text des Referates bei der Steuertagung des Österreichischen Wirtschaftsbundes im Juni 1986

Am 16. September 1982 übersandte der damalige Bundesminister für Wirtschaft seinen Parteifreunden sein „Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“. Mit diesem Papier, dem sogenannten „Lambsdorff-Papier“, war das Schicksal der sozial-liberalen Koalition entschieden und der entscheidende Kurs für eine vor allem wirtschaftspolitisch gebotene Wende festgelegt.

Bis zu diesem Zeitpunkt hat sich ein leidvoller Kampf zwischen den politischen Parteien hingezogen seit dem erneuten kräftigen Anstieg der Arbeitslosigkeit in den Jahren 1980/81. Ein Kampf, der das Wählervolk bis zum Überdruß quälte und der die Überzeugungskraft und Glaubwürdigkeit der Politiker auf ein vorher nicht gekanntes niedriges Niveau herabdrückte. Kennzeichnend für diese Debatte war, daß vor allem die Sozialdemokraten keinen Anlaß sahen, einen grundlegenden Neuerungsprozeß einzuleiten oder überhaupt zu akzeptieren, daß Pessimismus und Wachstumsschwäche nicht lediglich — und auch nicht in erster Linie — Ausdruck der weltwirtschaftlichen Schwierigkeiten waren.

Lambsdorff bezog demgegenüber eine klare Position: „Diese weltweite Wachstumsschwäche darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß die derzeitigen weltwirtschaftlichen Schwierigkeiten die Summe einzelstaatlicher Fehlentwicklungen sind und daß ein wesentlicher Teil der Ursachen unserer binnenwirtschaftlichen Probleme auch im eigenen Lande zu suchen ist. Eine Hauptursache für die seit Jahren anhaltende Labilität der deutschen Wirtschaft liegt zweifellos in der weitverbreiteten und eher noch wachsenden Skepsis im eigenen Lande. Die seit über zwei Jahren andauernde Stagnation, die immer neue hervortretenden Strukturprobleme, die wachsende Zahl von Insolvenzen, das Bewußtwerden internationaler Zinsabhängigkeit sowie nicht zuletzt die Auseinandersetzung und die Unklarheit über den weiteren Kurs der Wirtschafts-, Finanz- und Gesellschaftspolitik haben in weiten Bereichen der deutschen Wirtschaft zu Resignation und Zukunftspessimismus geführt.“

Aus seiner Diagnose zog Lambsdorff folgende Schlüsse:

„Notwendig und allein erfolgversprechend ist wohl nur eine Politik, die

— im Rahmen eines in sich widerspruchsfreien Gesamtkonzeptes steht,

- das auf mehrere Jahre hin angelegt und in seinen Eckwerten sowie wie möglich durch gesetzliche Entscheidungen im voraus abgesichert ist,
- schrittweise auf einen Abbau der dargelegten gesamtwirtschaftlichen Strukturprobleme hinarbeitet,
- die Investitionsbedingungen zuverlässig verbessert und
- der Wirtschaft damit wieder den Glauben an die eigene Leistung und die eigene Zukunft gibt.“

Mit dem „Lambsdorff-Papier“ war der entscheidende Schritt getan, der sozial-liberalen Koalition die parlamentarische Mehrheit zu entziehen und die christlich-liberale Koalition zu etablieren. Mit den veränderten politischen Machtverhältnissen wurde bei den Wählern eine Woge der Hoffnung ausgelöst, die sich gar in eine Euphorie steigerte und der neuen Koalition einen deutlichen Wahlsieg im März 1983 bescherte, selbst in besonders kriegengeschüttelten Gebieten des Ruhrgebietes.

## **Kritische Analyse der derzeitigen Wirtschaftslage**

Die Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland erscheint trotz des verhaltenen Starts zu Beginn des vierten Aufschwungjahres in guter Verfassung. Die Auslastung der Sachkapazitäten in der Industrie ist fast so hoch wie 1979/80, dem Höhepunkt des vorangegangenen Aufschwungs. Während die Inflationsraten damals aber bereits wieder anzogen, herrscht zu Jahresbeginn 1986 praktisch Preisniveaustabilität. Der Überschuß in der Leistungsbilanz ist im vergangenen Jahr kräftig gestiegen.

Selbst die Lage auf dem Arbeitsmarkt hat sich leicht gebessert: Die Zahl der Beschäftigten nahm 1985 um rund 250.000 zu, die Kurzarbeit ist erheblich zurückgegangen. Die Arbeitslosenrate verharrt jedoch weiter auf hohem Niveau, denn das Erwerbspersonenpotential nimmt immer noch zu und viele Personen, die nicht als Arbeitslose registriert waren, haben einen Arbeitsplatz gefunden.

Während der Aufschwung im Jahre 1984 und im ersten Halbjahr 1985 die wesentlichen Impulse vom Export erhalten hatte, wird dieser seit Mitte 1985 zunehmend von der Inlandsnachfrage ge-

tragen. Insbesondere die Ausrüstungsinvestitionen haben sich merklich erholt. Die Zunahme der Beschäftigten, der niedrige Preisanstieg und sinkende Zinsen haben dazu beigetragen, das Konsumklima zu verbessern. Im Schatten der Erholung stand nach dem Auslaufen der Fristen für einige baufördernde Maßnahmen das Baugewerbe.

Damit zeichnet sich für die Bundesrepublik nach Jahren eines verhaltenen Aufschwungs für 1986 eine insgesamt günstige Wirtschaftslage ab: Kräftige Realeinkommensverbesserungen, ein beachtlicher Produktionszuwachs und steigende Beschäftigung gehen einher mit einem annähernd stabilen Preisniveau und hohen außenwirtschaftlichen Überschüssen. Zu berücksichtigen ist jedoch, daß diese Aussicht vor allem dem glücklichen Umstand des Ölpreisverfalls in Kombination mit der Aufwertung der D-Mark und der expansiven Geldpolitik zu verdanken ist. Sicher erscheint jedoch, daß die Wirtschaftspolitik in Zukunft nicht mit einer ähnlich günstigen Konstellation rechnen kann. Die nachfrageanregenden Wirkungen des Ölpreisverfalls sowie der Geld- und Finanzierungspolitik werden nach 1986 an Stärke verlieren.

“ Niedrigere Steuersätze müssen wieder den “ Anreiz herstellen, durch mehr Arbeit und mehr rentable Investitionen zusätzliches Einkommen zu erzielen

Die konjunkturelle Lage ist also gut und auch die Aussichten für die weltwirtschaftliche Entwicklung in der nahen Zukunft sind eher günstig. Hat also die „Wende“ das gehalten was sie versprach, nämlich die Angebotsbedingungen zu verbessern und damit die Grundlage für eine dauerhaft höhere Wachstumsrate zu schaffen?

Zunächst ist festzustellen, daß die Wende den Pessimismus beseitigt hat. Darin, daß sie politisch vollzogen wurde, ist ein ungemein wichtiger Beitrag zu sehen. Gleichwohl ist bei einer Antwort auf diese Frage jede Vorsicht angebracht, denn ein einfaches „post hoc, ergo propter hoc“, kann zu unangebrachter Selbstzufriedenheit führen. So sollte nicht vergessen werden, daß die konjunkturelle Expansion gleichsam durch Nachfragedoping in Gang gesetzt wurde, durch eine starke Beschleunigung der

Geldausweitung und temporäre finanzpolitische Maßnahmen — vor allem für den Wohnungsbau — eingeleitet worden war. Dies war Konjunkturpolitik nach altem Muster.

Vor allem in der steuerpolitischen Diskussion herrschte anfangs Konfusion: die Mehrwertsteuer wurde angehoben und höhere Beitragssätze in der Sozialversicherung sowie die Zwangsanleihe beschlossen (letzteres scheiterte am Bundesverfassungsgericht). Es wurden sogar eine Ergänzungsabgabe für höhere Einkommen, ein höherer Spitzensteuersatz bei der Einkommen- und Körperschaftssteuer und ähnliche Maßnahmen erwogen, um so zusätzliche Staatsausgaben zu finanzieren und damit die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen.

Eine Finanzpolitik, die konsequent auf die Beseitigung von Wachstumshemmnissen zielt, wurde nicht eingeleitet. Einkommenssteuerentlastungen wurden als gegenwärtig nicht finanzierbar bezeichnet, sondern können erst nach erfolgreicher Konsolidierung der Staatsfinanzierung gewährt werden. Das Institut für Weltwirtschaft hat immer wieder darauf hingewiesen, daß die Haushaltskonsolidierung das Ergebnis einer solchen Politik sein sollte, nicht aber ihre Voraussetzung. Kurzfristig kann es durchaus sinnvoll sein, hohe oder gar steigende Defizite in Kauf zu nehmen, vor allem dann, wenn die Entlastung der Abgabenzahler schneller voranschreitet als das kassenmäßige Wirksamwerden der Ausgabenkürzung. Auch wurde vom Institut kritisiert, daß Steuersenkungen der Charakter eines Geschenkes zugesprochen wurde, das den Bürgern für Wohlverhalten in Aussicht gestellt wurde. Es wurde von der Regierung offenbar verkannt, daß die wachstumspolitische Begründung von Steuersatzsenkungen darin liegt, die Anreize dafür wieder herzustellen, daß zusätzliches Einkommen durch mehr Arbeit und Anstrengung und durch mehr rentable Investitionen entsteht und nicht darin, daß nachfragewirksame Kaufkraft vom Staat auf die Bürger übertragen wird.

Die Argumentation der Bundesregierung, daß der Defizitabbau die Zins- und Ertragsersparungen der Investoren und der Konsumenten positiv beeinflusst und dadurch vermutlich zur Investitionsbelebung beitrage, wurde vom Institut für Weltwirtschaft sehr kritisch betrachtet. Nach unserer Meinung ist das Ausmaß der „Vertrauensbildung“ davon abhängig, mit welchen Mitteln das Defizit verringert wird. Wenn der Defizitabbau über Kür-

zungen bei den Personal- und Transferausgaben des Staates zustandekommt, hätte dies vermutlich eher die mittelfristige Renditeerwartungen positiv beeinflußt, als wenn — wie es überwiegend der Fall war — das Defizit durch höhere Steuersätze verringert wird.

## **Steuerreform, Sozialabgabenbelastung und Subventionen**

Ich möchte an drei ausführlichen Beispielen etwas näher analysieren, wie sich die Steuer- und Sozialabgabenbelastungen im Jahre 1986 im Vergleich zu 1982 darstellen und prüfen, ob Sozialleistungen und Subventionen gekürzt worden sind.

### **1. Steuerreform**

Die durchschnittliche und marginale Belastung der Löhne und Gehälter typischer Arbeitnehmerhaushalte durch Lohnsteuer hat sich selbst nach der Steuerreform zu Beginn des Jahres nicht vermindert. Die Grenzbelastung der Einkommen, die für die Anreize entscheidend ist, mehr in der offiziellen Wirtschaft zu arbeiten und nicht in der weniger von Steuern und Abgaben geplagten Schattenwirtschaft, hat sich in allen Fällen merklich erhöht. Auch die nächste Stufe der Steuerreform im Jahre 1988 wird lediglich den progressionsbedingten Ausstieg der marginalen Steuerbelastung verringern und das Ausmaß der Abgabenbelastung insgesamt nicht unter das — schon damals als zu hoch erachtete Niveau von 1982 senken. Nimmt man Lohnsteuer und Sozialabgaben zusammen, so zeigt sich, daß sich bei durchschnittlichen Einkommen die Belastung nur für den verheirateten Alleinverdiener mit Kindern ermäßigt hat.

### **2. Sozialabgabenbelastung**

Bei den Sozialleistungen hat es zunächst eine Reihe von Kürzungen gegeben, die aber teilweise wieder rückgängig gemacht und teilweise sogar aufgestockt wurden. Der Anteil der Transferzahlungen an private Haushalte am Bruttosozialprodukt ist 1986 zwar niedriger als 1982. Die gesamtwirtschaftliche Problematik der Sozialleistungen vor allem für den Arbeitsmarkt hat sich aber kaum verringert. Dies deswegen, weil Leistungen, die als Ersatz für Arbeitseinkommen gewährt werden, in manchen Fällen nicht gekürzt, sondern vielmehr erhöht worden sind.

Ein plastisches Beispiel hierfür sind die Sozialhilfeleistungen: Die Barleistungen der Sozialhilfe und die Übernahme der Miet- und Energiekosten, auf die z. B. ein 4-Personen-Haushalt bei Bedürftigkeit Anspruch hat, sind deutlich angestiegen. Diese Leistungen sind — bezogen auf das durchschnittliche Netto-Einkommen — von 74 vH auf 78 vH angestiegen. (Diese geringe Differenz zum überdurchschnittlichen Arbeitseinkommen bedeutet vermutlich, daß die Anreize für bedürftige Haushaltsvorstände, in ein Beschäftigungsverhältnis überzuwechseln, gering sind).

### 3. Subventionen

Die Bundesregierung hatte angekündigt, sie werde Subventionen (Finanzhilfen und Steuervergünstigungen) abbauen. Sie hat diese Ankündigungen nicht eingehalten. Die Subventionen sind weiter angestiegen, sogar stärker als das Bruttosozialprodukt.

In diesem Zusammenhang möchte ich auf Berechnungen unseres Institutes hinweisen, wonach sich für das Jahr 1985 ein Volumen von 122 Mrd. D-Mark an Subventionen errechnet hat, was ungefähr dem gesamten Lohnsteueraufkommen entspricht.

## ●● Die Standardbegründung für Subventionen ●● ist, daß damit mehr Beschäftigung geschaffen wird. Das Gegenteil ist der Fall.

Die Standardbegründungen für die Vergabe von Subventionen schließen nahezu immer die Behauptung der Politiker ein, sie könnten dadurch für mehr Wachstum und/oder höhere Beschäftigung sorgen, als das sonst der Fall wäre. Die Subventionsvergabe an die großen und alten Unternehmen, an alte Branchen oder auch für bestimmte Regionen wird auf die Behauptung gestützt, daß ansonsten Arbeitsplätze gefährdet seien, wenn der Staat nicht eingreife; und Politiker machen es sich natürlich zur Aufgabe, arbeitsplatzerhaltend einzugreifen. (Hier summieren sich arbeitsmarktpolitische, sozialpolitische, regionalpolitische und — nicht zuletzt — stimmenmaximierungspolitische Motive. Populäre Argumente sind schnell bei der Hand wie z. B. Ausverkauf des Saarlandes, Untergang der deutschen Werften, Niedergang der deutschen Küstenregionen.)



Die Vergabe von Subventionen für kleine Unternehmen und Existenzgründer wird dann häufig damit begründet, sie seien erforderlich, weil auch die großen und alten Unternehmen subventioniert werden. Es ist in der Diskussion um die Vergabe von Subventionen immer wieder bezeichnend, daß typischerweise eine Sünde die nächste gleich nach sich zieht.

Die Subventionen, also die Vergünstigung an wenige, müssen von der Gesamtheit der Steuerzahler finanziert werden. Diese Steuern müssen aber erst am Markt erwirtschaftet werden. Aus der Sicht der Unternehmen sind Steuern Kosten. Dies liegt den Gedanken nahe, die Subventionen an die eher wenigen Unternehmen zu kürzen und gleichzeitig die Steuern und damit die Kosten für die Mehrheit der Unternehmen zu senken. Man gäbe den Unternehmen insgesamt also in Form niedrigerer Steuern zurück, was man ihnen in Form niedrigerer Subventionen nähme.

Im Institut für Weltwirtschaft wurde kürzlich untersucht, wie sich schrittweiser Subventionsabbau um die Hälfte, also um rund 60 Mrd. D-Mark, im Verlauf von fünf Jahren bei gleichzeitiger und gleichgroßer Senkung der Steuern auswirkt. Im Ergebnis zeigte sich, daß nach fünf Jahren die Zahl der Arbeitsplätze um eine Million höher wäre, als wenn die Verhältnisse nicht geändert würden. Dieses Ergebnis läßt es als sehr zweifelhaft erscheinen, daß Politiker nicht für Arbeitsplätze sorgen können, wenn sie Subventionen vergeben. Eher das Gegenteil ist richtig. Wer Subventionen vergibt, vernichtet Arbeitsplätze:

- Subventionen müssen letztlich von Unternehmen und Branchen finanziert werden, die selbst keine Subventionen erhalten. Das sind die wachstumsstarken Bereiche. Weil sie mit höheren Kosten belastet werden, können sie weniger expandieren und weniger Arbeitsplätze schaffen.

- Subventionen werden vor allem eingesetzt, um kranke Unternehmen, Branchen und Regionen zu stützen. Wäre es anders, so würden sie die Subventionen nicht brauchen. Subventionen behindern dabei eine realistische Marktbewertung der verwendeten Produktionsfaktoren; so kann eine außergewöhnlich strukturschwache Branche dank der Subventionen nach wie vor regionaler Lohnführer bleiben und potentielle Investoren abschrecken. Damit wird eine Revitalisierung der Region entscheidend gestört.

- Subventionen werden vor allem eingesetzt, um zu rationalisieren, also alte Produkte billiger herzustellen. Würden die Subventionsempfänger genügend neue, im Markt verkäufliche Produkte erzeugen, dann brauchen sie keine Subventionen. Rationalisieren heißt eben auch Freisetzen von Arbeitskräften.

- Subventionen gehen überwiegend an größere und große Unternehmen. Neun Zehntel aller Unternehmen sind kleine bis mittlere Unternehmen; insgesamt werden sie für die Finanzierung der Subventionen an andere kräftig zur Kasse gebeten. Nun sind diese Unternehmen aber gerade diejenigen, die, wie wir aus empirischen Arbeiten wissen, die meisten zusätzlichen Arbeitsplätze bereitstellen und die nachhaltigsten Wachstumsimpulse geben. Sie hätten erhebliche Vorteile, wenn die Subventionen und zugleich die Steuern gekürzt würden.

Was somit den Subventionsabbau anlangt, ist ein wirtschaftspolitischer Durchbruch noch nicht erzielt worden.

Auf dem Gebiet der Finanzpolitik haben die Politiker der Wende die Hausaufgaben also noch nicht erledigt, die sie sich vorgenommen haben, obwohl in einigen Fällen Leistungsanreize verbessert wurden.

Ein weiterer Nachholbedarf im Rahmen der Wende ist bei jenen Maßnahmen zu sehen, die zum einen darauf zielen, die Flexibilität am Arbeitsmarkt zu erhöhen, und zum anderen darauf gerichtet sind, Privilegien in Wirtschaftsbereichen einzuschränken, die bislang einen weitgehenden Schutz vor Wettbewerb genossen haben.

## **Mehr Markt am Arbeitsmarkt**

Auf dem Arbeitsmarkt hat das am 1. Mai 1985 in Kraft getretene „Beschäftigungsförderungsgesetz“ neue Rahmenbedingungen geschaffen, die der Forderung nach mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt entgegenkommen. So wurden insbesondere die restriktive Regelung für befristete Arbeitsverträge gelockert, der Zeitraum für die Überlassung von Leiharbeitnehmern ausgeweitet, die Schwellenwerte für die Sozialplanpflichtigkeit erhöht, die Berücksichtigung von Teilzeitbeschäftigten entsprechend ihrer Arbeitszeit eingeführt. Diese Maßnahmen senken die unsichtba-

ren Entlassungs- und Einstellungskosten und erhöhen die Bereitschaft der Unternehmen, Arbeitskräfte einzustellen. Das „Beschäftigungsförderungsgesetz“ ist zweifellos ein wichtiger Schritt um die Bewegung auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen. Kritisch ist allerdings anzumerken, daß diese Maßnahmen nur zeitlich begrenzt sind, teilweise nur für neu begründete Unternehmen gelten und daß das Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit nicht aufgehoben wurde.

## 66 Bei den Subventionen zieht eine Sünde typischerweise die nächste gleich nach sich 66

Ich möchte den Bereich des Arbeitsmarktes nicht verlassen, ohne darauf einzugehen, wie der Staat seiner Verantwortung für mehr Markt am Arbeitsmarkt im Interesse eines höheren Beschäftigungsstandes noch mehr gerecht werden kann.

Mehr Markt am Arbeitsmarkt heißt insbesondere, daß der Staat endlich erkennen muß, daß die Höhe des Beschäftigungsstandes in einem marktwirtschaftlichen System einzig und allein davon abhängt, ob es sich lohnt, Arbeitskräfte zu beschäftigen; und hier haben jene Verantwortung, die über die Kosten entscheiden, die durch die Beschäftigung von Arbeitskräften entstehen. Da trägt auch der Staat in gewissem Umfang Verantwortung, weil er die gesetzlichen Lohnnebenkosten in den letzten fünfzehn Jahren außerordentlich stark in die Höhe getrieben hat. Die gesetzlichen Personalnebenkosten beliefen sich 1969 auf 21,3 vH des Entgelts für geleistete Arbeit, 1985 lag dieser Prozentsatz bei 35,8 vH.

Das größte Gewicht in der Lohnpolitik aber, und damit die Entscheidung, wie hoch der Beschäftigungsgrad ist, haben natürlich unmittelbar die Tarifvertragsparteien. Sie bestimmen das direkte Arbeitsentgelt und die tariflichen und betrieblichen Lohnnebenkosten (die bis in die frühen achtziger Jahre noch kräftiger gestiegen sind als die gesetzlichen Lohnnebenkosten). Gerade die Tarifvertragspartner sind ihrer Verantwortung bisher nicht gerecht geworden, was man an der beharrlich hohen Arbeitslosigkeit ablesen kann.

Doch auch hier war unmittelbar der Staat beteiligt. Dieser hat es den Tarifparteien leicht gemacht, sich ihrer Verantwortung zu

entziehen. Oder, anders gewendet, der Staat war hier der Schurke in dem Stück, in dem die Tarifvertragsparteien immer weniger auf unterschiedliche Marktlagen in Branchen und Regionen und bei verschiedenen Arbeitskräftegruppen Rücksicht genommen haben. Daß dies geschah, beruht wohl vor allem darauf, daß der Staat — mit dem „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ vom 8. Juni 1967 — zunehmend Verantwortung für einen hohen Beschäftigungsstand übernahm und sich in den frühen siebziger Jahren gleichsam einer Vollbeschäftigungsgarantie verschrieb, die das Denken und die Verhaltensweisen immer noch beeinflusst.

## 66 Auf finanzpolitischem Gebiet haben die Poli- 66 tiker der Wende ihre Hausaufgaben noch nicht erledigt

Das Hauptproblem ist also nicht so sehr das Lohnniveau, sondern die Lohnstruktur. Zu einem wachstums- und beschäftigungsfreundlichen Klima gehört, daß mehr Lohnflexibilität zugelassen werden muß. Die Tarifverträge, die von den Gewerkschaften und den Arbeitgebern geschlossen werden, liegen vor allem im Interesse derer, die schon einen Arbeitsplatz haben, und im Interesse der größeren und etablierten Unternehmen, die mit ihnen auskommen können. Die Arbeitslosen finden zu den ausgehandelten Bedingungen keine Beschäftigung, weil es sich für die Unternehmen offenbar nicht lohnt, sie einzustellen. Das gilt insbesondere für jene Wirtschaftszweige im Dienstleistungssektor und im Handwerk, die — dies wissen wir aus anderen Ländern, z. B. in den Vereinigten Staaten — Arbeitsplätze vor allem für wenig qualifizierte Arbeitskräfte angeboten haben. Ein Teil des Problems liegt darin begründet, daß der Staat bei uns Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklären kann und dies gerade im Dienstleistungsbereich und im Handwerk in den vergangenen fünfzehn Jahren auch verstärkt getan hat. Auch hat sich der Staat immer wieder mit Subventionen, aktiver Arbeitsmarktpolitik (ABM) als Reparaturbetrieb für die Schäden einer falschen Lohnpolitik angeboten. Wo ein Angebot ist, stellt sich auch Nachfrage ein. Ein Verzicht auf dieses Instrument würde die Neutralität des Staates bei der Suche nach marktgerechten Löhnen erhöhen.

Würde die Außenseiterkonkurrenz durch das Tarifvertragsrecht nicht mehr behindert, so dürfte sich das Bewußtsein bei Gewerkschaften und Unternehmensverbänden als Verhandlungspartner verändern; sie würden künftig stärker auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit achten. Wenn es den Tarifparteien gleichwohl nicht gelänge, sich auf eine stärkere Lohndifferenzierung zu einigen, wäre im Interesse eines höheren Beschäftigungsstandes vorzuschlagen, daß die Unabdingbarkeit von Tarifverträgen zumindest in den Bereichen gelockert würde, in denen ein wirtschaftliches Überleben allenfalls durch staatliche Hilfen möglich ist. Staatliche Anpassungshilfen sollten — wenn überhaupt — nur noch gewährt werden, wenn die Tarifpartner von sich aus die Beschäftigungskosten vermindern. Der Staat hat die Aufgabe, den Tarifvertragsparteien zu verwehren, Beschäftigungskosten ohne Rücksicht auf die Marktlage festzuschreiben in der Hoffnung darauf, daß ein Dritter, nämlich die Gesamtheit der Steuerzahler die Zeche zahlt. Diese Aufgabe hat er noch nicht erfüllt.

## Deregulierung der Märkte

Abschließend möchte ich auf Probleme eingehen, die mit der rechtlichen und institutionellen Verkrustung des Wirtschaftssystems in der Bundesrepublik verbunden sind. In erster Linie handelt es sich hierbei um Regulierungen, die den freien Marktzutritt, aber auch den Marktaustritt hemmen oder die Gewerbeausübung bestimmten einschränkenden Regulierungen unterwerfen. Solche Hemmnisse gibt es in sehr vielfältiger Form und fast überall in der Wirtschaft. Beispiele dafür bilden Handwerksordnung, die sogenannten „Freien Berufe“ (z. B. das Werbeverbot bei Rechtsanwälten und Ärzten, die Prüfmonopole der TÜV), der LKW — und der öffentliche Personenverkehr sowie andere Bereiche des Bodenverkehrs, der Luftverkehr oder der Telekommunikationssektor. Vielfach ist das Wirtschaftsleben nicht als ein offenes Wettbewerbssystem organisiert, sondern es dominieren ständische und zünftische Organisationsprinzipien, die die Außenseiterkonkurrenz unterdrücken.

Das Institut für Weltwirtschaft hat in einer umfangreichen Studie die Regulierungssysteme auf zahlreichen Märkten untersucht und gelangte zu dem Ergebnis, daß sich solche Hemmnisse mit

gesamtwirtschaftlichem Interesse nicht stichhaltig begründen lassen. Dies trifft auch für die Vorkehrung zu, mit denen man private Produktion überhaupt verhindert, weil man durch staatliche Regiebetriebe produzieren läßt (Müllabfuhr, Friedhofspflege, Versorgungsunternehmen).

Von einem Abbau solcher Hemmnisse kann man sich das Entstehen neuer und kräftiger Impulse für die Entwicklung von gerade kleinen Unternehmen versprechen. Zwar kann man im einzelnen nicht wissen, wieviele Unternehmen zusätzlich entstehen, wenn solche Hemmnisse abgebaut werden. Wichtig ist aber, daß man die Möglichkeit dazu überhaupt erst eröffnet. In den Vereinigten Staaten, in denen es auch in erheblichem Umfang Regulierungen gegeben hat, hat sich die Erkenntnis, daß solche Hemmnisse gesamtwirtschaftlicher Schäden, Wachstums- und Arbeitsplatzverluste zur Folge haben, sehr viel stärker durchgesetzt, als hier in der Bundesrepublik: im Telekommunikationssektor, dem Straßengüterverkehr, dem Luftverkehr wurden in den Vereinigten Staaten die Schranken für wirtschaftliche Aktivität beseitigt. In der Folge sind in den Bereichen, in denen Hemmnisse abgebaut wurden, zahlreiche neue Unternehmen und Arbeitsplätze entstanden. Demgegenüber sind die Ansätze in der Bundesrepublik Deutschland äußerst zaghaft — man denke nur an die Trippelschrittchen bei der Reform des Ladenschlußgesetzes, das aus ökonomischer Sicht eigentlich ersatzlos aufgehoben werden müßte.

●● Der Beschäftigungsstand in einer Markt- ●●  
wirtschaft hängt allein davon ab, ob es sich  
lohnt, Arbeitskräfte zu beschäftigen.

Wenn man aber die ständestaatliche Verfassung unseres Wirtschaftssystems bedenkt, ist die Erwartung realistisch, daß diejenigen, die durch Regulierungsmaßnahmen begünstigt werden, harten Widerstand gegen jede Veränderung des herrschenden Zustands entwickeln werden. In der Regel bilden Unternehmensverbände einen nahtlosen Schulterschuß mit Gewerkschaften, denn die Monopolrente geht ja nicht nur an die Unternehmen, sondern auch an die Arbeitnehmer. Daraus ergibt sich die Aufgabe für die Regierung, einen klaren Willen zur Deregulie-

nung zu entwickeln und sich der Führungsrolle bewußt zu werden, die sie im Deregulierungsprozeß wahrnehmen muß. Im Gegensatz zum einzelnen Parlamentsabgeordneten, der durchaus Interessenvertreter sein kann, ist die Regierung durch Eid dem Wohl des Ganzen verpflichtet. Die Regierung muß durch Öffentlichkeitsarbeit deutlich machen, daß es nicht im gesamtwirtschaftlichen Interesse liegt, die Regulierungen beizubehalten. Auf diese Weise könnte ein Gegengewicht geschaffen werden gegen die gutorganisierten Interessen jener, die von Regulierungen profitieren.

Ein wichtiger Schritt, die Macht des Faktischen, des Status quo, zu schwächen, könnte darin bestehen, die Nachfrage nach Abschirmung gegen Außenseiterkonkurrenz unter Argumentationszwang zu stellen; ein solcher Schritt wurde in den Vereinigten Staaten mit dem Motor Carrier Act 1980 für den Straßengüterverkehr getan: Unternehmensgenehmigungen werden künftig erteilt, wenn nicht durch die etablierten Unternehmen nachgewiesen wird, daß dem öffentlichen Interesse (und nicht dem Interesse der Branche) widerspricht. Dadurch wurde die Beweislast von den neuen auf die etablierten Unternehmen verlagert.

“ Zu einem beschäftigungsfreundlichen Klima “  
gehört, daß mehr Lohnflexibilität zugelassen  
wird.

Angeichts des Umfangs der Regulierungsmöglichkeiten mag die Frage auftauchen, ob es nicht sinnvoll sei, eine Rangfolge für Deregulierungsmaßnahmen zu entwickeln. Als Kriterium für eine solche Rangfolge könnte angesichts hoher Arbeitslosigkeit die Erwartung einer Beschäftigungszunahme infolge der Deregulierung sein. solche Projektionen sind indes mit erheblichen Schwierigkeiten behaftet und wurden in den Gutachten des Instituts für Weltwirtschaft auch nicht durchgeführt. Gleichwohl sei eine prinzipielle Erwägung skizziert: Aus empirischen Untersuchungen ist bekannt, daß kleine und mittlere Unternehmen für das Arbeitsplatzangebot die größte Bedeutung haben. Demzufolge wäre solchen Deregulierungsschritten zeitliche Priorität einzuräumen, bei denen die Öffnung neuer Märkte große Chancen für neue selbstständige Tätigkeiten und auch für die Rück-

verlagerung von wirtschaftlichen Aktivitäten aus der Schattenwirtschaft verspricht. Dies wäre möglicherweise bei der Deregulierung der Verkehrsmärkte und des Telekommunikationsbereichs, des Handwerks und des Sachverständigenwesens eher der Fall als bei anderen Maßnahmen. Man sollte aber nicht verkennen, daß es nicht unwahrscheinlich ist, daß sich bei einer breit angelegten Deregulierungsstrategie Synergien entwickeln, die zu einer beträchtlichen Steigerung des Produktionspotentials führen können.

“ Noch immer gibt es zuviele ständische und zünftische Organisationsprinzipien, die Außensteiterkonkurrenz unterdrücken. “

Es mag auch eingewendet werden, daß ein einziger großer Schritt in Richtung auf mehr Wettbewerb die gesellschaftlichen Kräfte überforderte. Die Relevanz eines solchen — populären — Einwands ist schwer zu überprüfen. Oft wird jedoch die Aufbruchsstimmung nicht antizipiert, die von einem schlagartigen Wechsel von der Protektion zum Wettbewerb ausgeht; Beispiele für die sich spontan entwickelnde Dynamik liefern nicht nur die jüngsten Erfahrungen in den Vereinigten Staaten, sondern vor allem auch der Übergang zur Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland nach der Währungsreform 1948. Ich möchte auf eine Äußerung Semlers vom September 1947 hinweisen — Semler war der Vorgänger Erhards im Amte des Direktors der Vereinigten Wirtschaftsgebiete und engagierter Marktwirtschaftler: „20 Jahre werden wir ganz bestimmt eine Planwirtschaft brauchen, auch wir, die wir den Grundsatz der staatlichen Planwirtschaft ablehnen.“

Sollte auch bei der Deregulierung eine Strategie der kleinen Schritte gewählt werden, ist darauf zu achten, daß nicht schon der erste Schritt für die ganze Tat genommen wird. Die Selbstbindung der Regierung an das klar formulierte Ziel deregulierter Märkte wäre eine unabdingbare Voraussetzung für den Erfolg mittel- und längerfristiger Strategien. Möglicherweise bedarf es einer Persönlichkeit, die so standfest ist wie Ludwig Erhard es bis weit in die 50er Jahre hinein war, wenn es um das Prinzip der



Marktwirtschaft ging und dem er auch seine politische Karriere untergeordnet hatte.

“ Bei einer Deregulierungspolitik der kleinen Schritte ist darauf zu achten, daß nicht schon der erste Schritt für die ganze Tat genommen wird. “

Ich kann mich des Eindrucks nicht erwehren, als hätte die christlich-liberale Koalition gerade bei der Deregulierung und beim Subventionsabbau zuviel Ängstlichkeit gezeigt. Auf den drei Gebieten, die ich hier dargestellt habe, steht eine echte Wende eigentlich noch aus. Ob der unbestreitbare wirtschaftliche Umschwung, der seit der politischen Wende zu verzeichnen ist, seine Nagelprobe bestehen wird, hängt davon ab, ob Leistungsreize künftig erhöht und Freiräume für wirtschaftliches Handeln konsequent ausgeweitet werden.