

Kronberger Kreis

**Research Report**

## Mehr Mut zum Markt: Konkrete Problemlösungen

Kronberger Kreis-Studien, No. 12

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

*Suggested Citation:* Kronberger Kreis (1986) : Mehr Mut zum Markt: Konkrete Problemlösungen, Kronberger Kreis-Studien, No. 12, ISBN 3-89015-012-8, Frankfurter Institut für Wirtschaftspolitische Forschung, Bad Homburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99906>

**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.*

# FRANKFURTER INSTITUT



Frankfurter Institut  
für wirtschaftspolitische Forschung e.V.

## **Mehr Mut zum Markt – Konkrete Problemlösungen**

Wolfram Engels, Armin Gutowski, Walter Hamm,  
Wernhard Möschel, Wolfgang Stützel,  
Carl Christian von Weizsäcker, Hans Willgerodt  
(KRONBERGER KREIS)



**Mehr Mut zum Markt –  
Konkrete Problemlösungen**

**Mai 1986**

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

**ISBN 3-89015-012-8**

## Vorwort

Der KRONBERGER KREIS hat sich zusammengefunden, um ein schlüssiges Gesamtkonzept einer marktwirtschaftlich orientierten Erneuerung zu erarbeiten. Unsere Gesetze, Institutionen und Systeme sind zu kompliziert geworden. Nur noch der Spezialist kann einzelne Teilgebiete überschauen. So kommt es, daß Steuerpolitik von Steuerfachleuten, Rentenpolitik von Rentenspezialisten, Verkehrspolitik von Verkehrsexperten betrieben wird, ohne daß jeweils der Spezialist die Auswirkungen seiner Tätigkeit auf andere Gebiete und auch auf das Ganze überblicken könnte. Umgekehrt stoßen die Versuche, ein Teilgebiet neu zu ordnen, schnell an die Grenzen, die von anderen Teilgebieten gezogen sind. Unser Wirtschafts- und Sozialsystem gleicht immer mehr einem Räderwerk, dessen Teile nicht ineinander greifen, sondern sich gegenseitig blockieren. Die Reibungsverluste sind jedenfalls beträchtlich.

Wir haben im Frühjahr 1983 mit der Schrift „Mehr Mut zum Markt“ die Skizze eines Gesamtkonzepts marktwirtschaftlicher Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik vorgelegt. Als die Schrift erschien, waren die Wirtschaftsaussichten düster. Der letzte Abschnitt dieser Schrift trug die Überschrift „Wider den Pessimismus“. Er enthielt die Behauptung, daß bei richtiger Politik durchaus gute Aussichten für eine wirtschaftliche Erholung bestünden. Seitdem hat es einen insgesamt erstaunlichen Wandel der Rahmenbedingungen zum Besseren gegeben. Wir haben mehr als nur einen Konjunkturaufschwung erlebt. Wir sind im Prozeß der Genesung der Wirtschaft ein gutes Stück vorangekommen. Der größere Teil der Reformarbeit bleibt allerdings noch zu tun. In dieser Schrift werden die Vorstellungen aus „Mehr Mut zum Markt“ konkretisiert. Sie enthält in Kurzfassung unsere Vorschläge aus den bisher erschienenen Veröffentlichungen und die Kerngedanken einiger Reformvorstellungen, die von uns noch nicht veröffentlicht worden sind.

Beraten haben uns Peter Bofinger, Ralf-Dieter Brunowsky, Johann Eekhoff, Peter Eichhorn, Volker Emmerich, Gerhard Fels, Wilhelm Gaddum, Helmut Gröner, Eberhard

Hamer, Peter Hanau, Herbert Hax, Georg Heubeck, Erich Käufer, Klaus-Peter Krause, Ulrich van Lith, Renate Merklein, Meinhard Miegel, Joachim Mitschke, Horst-Wolf Müller, Frank E. Münnich, Hermann Naust, Paul Pütz, Dietrich Ratzke, Hans-Hermann Reschke, Dieter Reuter, Joachim Starbatty, Friedo Wagener, Gerhard Werth, Lutz Wicke. Ihnen allen gilt unser Dank.

Mai 1986

Wolfram Engels  
Armin Gutowski  
Walter Hamm  
Wernhard Möschel  
Wolfgang Stützel  
Carl Christian von Weizsäcker  
Hans Willgerodt,  
(KRONBERGER KREIS)

|   | Seite |
|---|-------|
| <b>I. Ordnung braucht Ordnungspolitik</b>   | 7     |
| Interessenabstimmung – Aufgabe der Ordnungspolitik  |       |
| <b>II. Wirtschaftsordnung</b>   | 8     |
| <b>Angebotsorientierte Politik</b>  |       |
| Unberücksichtigte Grundwahrheiten – Theorie vom Nachfragemangel – Klarstellung der Verantwortlichkeiten – Überwindung wirtschaftspolitischer Irrtümer   |       |
| <b>Arbeit und Kapital</b>   | 11    |
| Gleichgerichtete Interessen von Arbeit und Kapital – Höhere Arbeitsproduktivität verbessert die Lage der Arbeitenden – Aggressive Lohnpolitik schadet den Arbeitenden – Rezept für Vollbeschäftigung – Schutzvorschriften haben ihren Preis – Vorschläge im Individualarbeitsrecht und im kollektiven Arbeitsrecht – Rahmenordnung für den Ablauf von Arbeitskämpfen – Steuerliche Gleichbehandlung von Konsum und Sparen – Vertrauensbasis für Kapital und Arbeit – Chancen zur Neugestaltung der Arbeitsbeziehungen |       |
| <b>Marktregulierung und Protektionismus</b>   | 18    |
| Marktregulierung = Unordnung – Vertragsfreiheit am Wohnungsmarkt – Von der Bauförderungs- zur Wohnungsbestandspolitik – Agrarpolitik am Scheideweg – Reform des Gesundheitswesens – Deregulierung im Verkehrsbereich – Wettbewerbsgleichheit bei den Medien und bei den Postdiensten – Energiemarkt: Öffnung zum Wettbewerb – Gleichstellung von privaten und staatlichen Ausbildungsstätten  |       |
| <b>Ökonomie und Ökologie</b>  | 26    |
| Umweltschutz ist nicht kostenlos – Mehr Markt im Umweltschutz – Politikwidersprüche   |       |
| <b>III. Sozialordnung</b>   | 29    |
| <b>Der soziale Ausgleich</b>  |       |
| Scheingerechtigkeit – Unwirtschaftliches Umverteilungssystem – Interventionsketten – Trennung von Markt und Umverteilung  |       |



|  |    |
|--|----|
| <b>Das System der sozialen Sicherung</b>   | 31 |
| Scheinbare Wohltaten – Ausbeutung der Versicherten-<br>gemeinschaft durch die Versicherten – Lösung: Mindest-<br>sicherung – Trennung von Sozialversicherung und Ar-<br>beitsvertrag   |    |
| <b>Zukunftsvorsorge</b>  | 34 |
| Das System der Rentenversicherung ist nicht zu halten –<br>Mehrfachbesteuerung der Zukunftsvorsorge – Raum für<br>private Vorsorge   |    |
| <b>IV. Ordnung der Staatswirtschaft</b>  | 38 |
| <b>Steuern und Subventionen</b>  |    |
| Zu hohe Steuerlast – Nichtdiskriminierendes Steuer-<br>system – Umschichtung innerhalb des Steuersystems –<br>Problem Gewerbesteuer – Neuordnung des Systems der<br>direkten Steuern – Bürgersteuer – Subventionen sind<br>negative Steuern – Reform des Finanzverbundes |    |
| <b>Staatliche Leistungserstellung</b>  | 44 |
| Wettbewerbsgleichheit zwischen Staat und Privaten –<br>Öffentliche Unternehmen sind eine Last – Öffentlicher<br>Dienst: Motivation statt Reglementierung – Leistungskontrolle im Amt – Privatisierung  |    |
| <b>V. Integration von Wirtschafts- und Sozialord-<br/>nung</b>   | 48 |
| Ziel: Eine wohlgeordnete Soziale Marktwirtschaft   |    |

## I. Ordnung braucht Ordnungspolitik

1. Wirtschaftliche Systeme sind leistungsfähig, wenn die Interessen der Mitglieder so aufeinander abgestimmt werden, daß sie mit dem Gemeinwohl in Übereinstimmung gebracht werden können. Der einzelne muß genau dann sein persönliches Wohl mehren, wenn er zum Gesamtwohl beiträgt. Dies herbeizuführen ist Aufgabe der Ordnungspolitik. Je besser es gelingt, Einzelinteresse und Gemeinwohl zur Deckung zu bringen, um so mehr Freiheit ist möglich. Interessendivergenzen machen Zwang, Reglementierung und damit Bürokratie notwendig. Der Prozeß der Bürokratisierung in den beiden letzten Dekaden war Folge schlechter Ordnungspolitik. Dieser Prozeß ist nicht absichtlich, sondern in Unkenntnis der Zusammenhänge eingeleitet worden. Bei ökologischen Systemen hat sich inzwischen ein Bewußtsein dafür herausgebildet, daß unbedachte Eingriffe schwere und unprognostizierbare Schäden bringen können. An den ebenso komplizierten sozialen Systemen wurde dagegen leichtfertig hantiert, ohne daß sich auch hier ein Bewußtsein für die damit verbundenen Gefahren eingestellt hätte.

**Interessen-  
abstimmung**

2. Aufgabe der Ordnungspolitik ist es, die Menschen dazu zu bringen, sich bei der Verfolgung ihrer jeweiligen Ziele gegenseitig zu unterstützen. Wenn viele Menschen ihre Lebensbedingungen verbessern wollen, so entsteht dabei in einer guten Ordnung Wirtschaftswachstum. Nicht alle Verbesserungen der Lebensbedingungen gehen in die Statistik des Sozialprodukts ein: Die Verkürzung der Arbeitszeit, die Verbesserung der Arbeitsbedingungen, die Verschönerung der Städte und der bessere Schutz der Umwelt können, obwohl sie den Lebensstandard der Bevölkerung erhöhen, nicht gemessen werden. Wer also meint, Wirtschaftswachstum sei nicht wünschenswert, der meint damit, es seien keine Verbesserungen der Lebensverhältnisse mehr denkbar. Fast alle Menschen streben eine Verbesserung ihrer persönlichen Lebensverhältnisse an, und zwar auch, aber nicht nur in Bereichen wie Umweltschutz, Sicherheit und Arbeitsbedingungen. Es gibt auch noch viele unerfüllte Konsumwünsche. *Wirtschaftswachstum ist nicht nur wünschenswert. Es ist auch erreichbar.*

**Aufgabe der  
Ordnungs-  
politik**

## II. Wirtschaftsordnung

### Angebotsorientierte Politik

#### Unberücksichtigte Grundwahrheiten

3. Der Wohlstand eines Volkes hängt davon ab, wie fleißig, tüchtig, sparsam und erfindungsreich die Menschen sind und wie ihre Zusammenarbeit geordnet ist. Beides ist gleich wichtig. Gäbe es ein Volk aus dummen, faulen und verschwenderischen Menschen, so könnte es auch in der besten Wirtschaftsordnung nicht wohlhabend werden. Umgekehrt: Wird das gleiche Volk unterschiedlichen Wirtschaftsordnungen unterworfen, wie z.B. in der Bundesrepublik und der DDR oder in Nord- und Südkorea, so bringt es in der besseren Ordnung ein Mehrfaches an Wohlstand hervor.

Die Politik der 70er Jahre hatte diese einfachen Grundwahrheiten teilweise nicht berücksichtigt. Sie setzte zu einseitig auf die Umverteilung von Einkommen, auf mehr Staat und auf eine Stimulierung der Nachfrage. Das hat sich nicht bewährt. Es hat sich gezeigt, daß der Staat die Hoffnungen, die er geweckt hat – nämlich gleichzeitig Vollbeschäftigung, Geldwertstabilität, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und angemessenes Wachstum zu garantieren – nicht erfüllen konnte. Sämtliche Ziele wurden verfehlt. Wer mehr Wohlstand will, darf nicht auf Einkommensnivellierung setzen und die Nachfrage künstlich aufblähen. Er muß dafür sorgen, daß wirksame Anreize vorhanden sind, mehr zu produzieren. *So verstandene angebotsorientierte Politik ist nur die Folgerung aus der Erkenntnis, daß jeder Wohlstand auf Arbeit, Fleiß, Sparsamkeit, Erfindungskraft und der Bereitschaft, Risiken zu übernehmen, beruht.* Leistung muß anerkannt und belohnt werden. Sparsamkeit darf nicht schlechter als Verschwendung gestellt sein. Wer Risiken übernimmt, der soll dafür nicht büßen müssen.

#### Theorie vom Nachfragemangel

4. Die Behauptung, es gäbe einen strukturellen Mangel an Nachfrage, weil es keine unbefriedigten Wünsche mehr geben würde, ist abwegig. Eine solche Ansicht träfe nur dann zu, wenn die Menschen nicht mehr wüßten, was sie mit ihrem Einkommen anfangen sollten. Es dürfte schwerfallen, auch nur einen einzigen Haushalt dieser Art in der Bundesrepublik zu finden.

Ebenso falsch ist die Vorstellung, es hätte im letzten Jahrzehnt einen Mangel an monetärer Nachfrage gegeben. Was fehlte, war der Mut, vorhandene Kaufkraft und Kreditspielräume in einer zweckmäßigen Form zu nutzen. Die ungewisse Zukunft, die Angst vor der Arbeitslosigkeit und die von der staatlichen Politik geschaffene Unsicherheit der Investoren dämpften den Unternehmungsgeist.

Die Theorie vom Nachfragemangel hält sich gegen alle Erfahrungen. SPD und Gewerkschaften setzen immer noch auf staatliche Ausgabenprogramme zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Politik sollte die Realität zur Kenntnis nehmen: Nach 15 derartigen Programmen mit einem Volumen von 50 Milliarden DM war die Arbeitslosigkeit höher als je zuvor. Es ist verkannt worden, daß von staatlichen Beschäftigungsprogrammen allenfalls vorübergehende und nur strukturkonservierende Beschäftigungswirkungen ausgehen. *Aufgabe wäre es aber, neue Arbeitsplätze in zukunftssträchtigen Wirtschaftsbereichen zu schaffen.*

Die politisch-psychologische Wirkung der Nachfrage-mangeltheorie war verheerend. Die Politiker verloren das schlechte Gewissen beim Geldausgeben. Die Gewerkschaften nahmen keine Rücksicht mehr auf den Zusammenhang zwischen Lohn, Produktivität und Beschäftigung. Sparsamkeit galt als unerwünscht. Wer viel arbeitete – etwa Überstunden leistete – wurde zum Sozialschädling gestempelt. Kurz: Alle wirtschaftlichen Tugenden wurden zu Untugenden umgedeutet, wirtschaftliche Wirkungsmechanismen wurden von den Füßen auf den Kopf gestellt. In dieser verkehrten Welt konnte eine Wirtschaft nicht gedeihen.

5. Die Theorie einer nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik hat den Glauben an die wirtschaftspolitische Allmacht des Staates genährt und die Verantwortlichkeiten verwischt. *In einer Marktwirtschaft sollte der Staat nur das versprechen, was in seiner Macht steht.* Über die Beschäftigungsmöglichkeiten entscheidet vor allem die Höhe der Arbeitskosten:

**Klarstellung  
der  
Verantwortlichkeiten**

- Sie wird zunächst von der Arbeitsproduktivität bestimmt. Regierung und Parlament haben Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, daß die Arbeit produktiver wird. Hierfür sind vor allem offene Märkte mit funktionsfähigem Wettbewerb zu fördern.
- Außerdem hängen die Arbeitskosten von den Lohnsätzen ab. Darüber befinden die Arbeitsmarktparteien, die deshalb die Hauptverantwortung für die Beschäftigung tragen. Wo es Tarifautonomie gibt, kann der Staat keine Beschäftigungsgarantie übernehmen.
- Im übrigen kann er für stabiles Geld und für die Dämpfung konjunktureller Schwankungen sorgen. Wo die Zentralbank unabhängig ist, ist vor allem sie für die Geldwertstabilität verantwortlich.

Diese Verantwortlichkeiten müssen wieder klargestellt werden.

## **Überwindung wirtschafts- politischer Irrtümer**

6. Die genannten wirtschaftspolitischen Irrtümer sind zum großen Teil überwunden. Nur wenige glauben noch, mit Inflation ließe sich das Getriebe der Wirtschaft in Gang halten, mit Haushaltsdefiziten könne man die Arbeitslosigkeit erfolgreich bekämpfen. Dem Wandel der wirtschaftspolitischen Auffassungen sind Taten gefolgt:

Die Preise sind seit einiger Zeit nahezu stabil. Die Sanierung der öffentlichen Haushalte ist gut vorangekommen. Der Verfall von Kapitalbildung und Investitionen in der gewerblichen Wirtschaft ist beendet. Der Kapitalmarkt stellt wieder reichlicher Eigenkapital zur Verfügung. Die Kapitalfehllenkung ist geringer geworden. Die Zahl der Beschäftigten nimmt wieder zu. Die konjunkturelle Krise ist überwunden. Die Politik ist insgesamt auf einem Weg, der eine wirtschaftliche Gesundung teils schon bewirkt hat, teils noch verspricht. Auch die Gewerkschaften haben sich – mehr in Taten als in Worten – verantwortungsbewußt gezeigt. Wären die Löhne in den 80er Jahren ebenso schnell gestiegen wie in den 70ern, dann hätten wir heute zwischen drei und vier Millionen Arbeitslose. *Auf*

*dem Weg, der in den letzten Jahren eingeschlagen wurde, gibt es allerdings noch viele Steine und viele unausgeschöpfte Möglichkeiten. Auf die Nutzung dieser Möglichkeiten kommt es jetzt an.*

## **Arbeit und Kapital**

7. Kapital ist das Werkzeug, welches ein Arbeiter benutzt. Je besser das Werkzeug, desto mehr kann er produzieren, desto höher wird sein Lohn und desto besser können die Arbeitsbedingungen sein. Gesamtwirtschaftlich sind die Interessen von Arbeit und Kapital im wesentlichen gleichgerichtet. Zusätzliche Investitionen bedeuten höhere Beschäftigung, weil die Investitionsgüterindustrie höhere Aufträge erhält. Sie bedeuten gesamtwirtschaftlich aber auch die Schaffung neuer Dauerarbeitsplätze mit höherer Produktivität. Damit werden die Arbeitseinkünfte erhöht – sei es in Form zusätzlicher Beschäftigung, sei es in Form höherer Löhne. Dasselbe gilt für andere Maßnahmen, die die Produktivität der Arbeit steigern (organisatorischer Fortschritt, Rationalisierung). Die Gewinne, die dabei ebenfalls steigen, sind zu einem erheblichen Teil Arbeitseinkommen der Selbständigen. Auf reine Kapitaleinkünfte entfällt im Regelfall nur ein wesentlich kleinerer Anteil an den Früchten von Investitionen. Die Entlohnungssätze steigen ständig, die Zinssätze bleiben im langfristigen Durchschnitt konstant; ein immer größer werdender Teil des volkswirtschaftlichen Gesamtkapitals gehört außerdem heute schon Arbeitnehmern, so daß ihnen auch ein Zuwachs der Zinssumme anteilig zugute kommt.

8. Die Erhöhung der Arbeitsproduktivität ist gleichzeitig auch die einzige Möglichkeit, um die materielle Lage der Arbeitenden und die Arbeitsbedingungen zu verbessern. Der Versuch, die Löhne auf Kosten der Kapitaleinkünfte zu erhöhen, schlägt auf die Arbeitnehmer zurück: Entweder gelingt es den Unternehmen, höhere Arbeitskosten auf die Preise zu überwälzen. Dann haben die Arbeitnehmer zwar nominal höhere Löhne; die reale Kaufkraft bleibt aber wegen der Preissteigerung gleich. Mißlingt die Über-

**Gleichgerichtete Interessen von Arbeit und Kapital**

**Höhere Arbeitsproduktivität verbessert die Lage der Arbeitenden**

wälzung, dann schrumpfen die Erträge. Es werden dann auf vielen Arbeitsplätzen die Lohnkosten nicht mehr erwirtschaftet. Solche Arbeitsplätze werden schließlich abgebaut. Es entsteht Arbeitslosigkeit. Die Kapitaleigner sind zu den gesunkenen Renditen nicht mehr bereit, in die Unternehmen zu investieren. Die Schaffung neuer Arbeitsplätze unterbleibt; der Produktivitätsfortschritt wird geringer, und damit schrumpft der Spielraum für weitere Lohnerhöhungen. *Aggressive Lohnpolitik schadet der gesamten Wirtschaft.* Sie schadet aber den Arbeitenden weit mehr als den Kapitaleignern. Wer Vermögen hat, dem stehen viele Anlagemöglichkeiten offen – Grundvermögen, Geldvermögen oder Investitionen im Ausland. Der Investor kann sich dem Lohnkostendruck entziehen. Ein Arbeitnehmer hat diese Möglichkeit nicht. Ihn treffen die Folgen des Abbaus von Arbeitsplätzen und der Rückgang der inländischen Investitionen mit voller Wucht.

### **Aggressive Lohnpolitik schadet den Arbeitenden**

9. In Ländern, in denen die Gewerkschaften friedlich mit den Unternehmen zusammenarbeiten – wie in Japan oder der Schweiz –, haben die Gewerkschaften weit größere Erfolge für ihre Mitglieder erzielt als in Ländern, in denen sie eine aggressive Lohnpolitik betreiben wie etwa in Großbritannien. Dieselbe Erfahrung gibt es in der Bundesrepublik. In den 50er und 60er Jahren schöpften die Gewerkschaften die Lohnerhöhungsspielräume nicht immer voll aus. Gerade in dieser Zeit stiegen die Reallöhne schneller als jemals zuvor in der deutschen Geschichte, und es wurden Millionen von Arbeitsplätzen neu geschaffen. In den 70er Jahren wurde die Lohnpolitik der Gewerkschaften aggressiv. Nach kurzen Anfangserfolgen für die Arbeitnehmer entstand Massenarbeitslosigkeit. Die Wirtschaft stagnierte und die Reallöhne gingen teilweise wieder zurück. Die Zufuhr neuen Kapitals zu den Unternehmen versiegte. Die Investoren legten ihre Kapitalien in Geldvermögen, Grundvermögen oder im Ausland an. *In den 80er Jahren ist die Tarifpolitik wieder realistischer geworden.*

10. Vollbeschäftigung kann selbstverständlich wieder gewonnen werden, und dafür gibt es ein und nur ein Re-

zept: Die Erhöhungen der Reallöhne müssen für eine Reihe von Jahren hinter den Produktivitätssteigerungen zurückbleiben. Alles andere ist Augenwischerei. Auch so ist keine schnelle Rückkehr zur Vollbeschäftigung zu erwarten. Die Unternehmen haben sich durch Rationalisierung an den Lohnkostendruck angepaßt. Die Wirtschaft produziert heute insgesamt kapitalintensiver, als es mit Vollbeschäftigung vereinbar ist. Die Änderung solcher Strukturen braucht Zeit.

## **Rezept für Vollbeschäftigung**

Dabei zählen zu den Arbeitskosten nicht nur die Bruttolöhne, sondern auch die Lohnzusatzkosten. Es zählen aber auch die Bedingungen dazu, zu denen Arbeitnehmer beschäftigt werden können (Arbeitsrecht), und die Risiken, die mit der Beschäftigung verbunden sind (Streik und Sozialpläne). (Siehe hierzu Wolfram Engels, „Arbeitslosigkeit – Woher sie kommt und wie man sie beheben kann“, Schriften des KRONBERGER KREISES, Band 6.)

11. Der Schutz, den die Arbeitnehmer heute durch das individuelle und das kollektive Arbeitsrecht genießen, ist für sie nicht kostenlos. Er hat seinen Preis, und dieser dürfte in vielen Fällen höher sein als der Wert, den dieser Schutz für die Arbeitnehmer hat. *Die Sicherheit des Arbeitsplatzes ist auf Dauer nicht das Ergebnis von Schutzvorschriften für den Arbeitnehmer.* Sie ergibt sich allein daraus, daß es für Unternehmen rentable Möglichkeiten gibt, Arbeitnehmer zu beschäftigen. Unter den heutigen Bedingungen ist es trotz hoher Arbeitslosigkeit für ein Unternehmen oft sinnvoller, Maschinen einzusetzen als Arbeitnehmer einzustellen, deren Beschäftigung aufgrund der arbeitsrechtlichen Schutzvorschriften mit hohen Risiken verbunden ist. Bei einem größeren Freiheitsspielräume eröffnenden Arbeitsrecht wären die Unternehmen eher bereit, mehr Arbeitnehmer zu beschäftigen. Die Flexibilität beim Einsatz von Arbeitskräften ist den Unternehmen viel wert. Dies zeigt sich beispielsweise bei der Arbeitnehmerüberlassung: Die Unternehmen bezahlen für Leiharbeiter weit mehr als für ihre Stammebelegschaft. Diesen Mehrpreis sind sie bereit zu zahlen, weil sie dafür freier disponieren können.

## **Schutzvorschriften haben ihren Preis**



**Vorschläge im  
Individual-  
arbeitsrecht . . .**

12. Das Beschäftigungsförderungsgesetz hat mit der Möglichkeit, den Arbeitsvertrag auf zwei Jahre zu befristen, einen Fortschritt gebracht. Er hat sich nach kurzer Zeit im Einstellungsverhalten der Unternehmen niederschlagen. *Im Individualarbeitsrecht gibt es weitere Liberalisierungsmöglichkeiten, die den Arbeitnehmern mehr nützen als die heutigen Regelungen.* Wir schlagen vor:

- Die Möglichkeit der Befristung von Arbeitsverhältnissen auf bis zu drei Jahre anzuheben, ohne daß ein besonderer sachlicher Grund nachgewiesen werden muß.
- Die Bestimmungen des Betriebsverfassungsgesetzes über den Sozialplan ersatzlos zu streichen. Das bedeutet, daß für Massenentlassungen dieselben Bedingungen wie für die Einzelentlassung gelten sollen. Dadurch würde insbesondere die Fortführung von insolventen Unternehmen sehr erleichtert. Viele vorhandene Arbeitsplätze könnten erhalten werden.
- Im Kündigungsschutzgesetz die Kriterien der sozialen Auswahl auf die betriebsbezogenen Aspekte wie Leistung und Dauer der Betriebszugehörigkeit zu reduzieren. Die heute geltenden Entlassungskriterien bedeuten, daß ausgerechnet sozial Schwache in ihrer Möglichkeit, einen Arbeitsplatz zu finden, behindert werden.

Außerdem schlagen wir vor, die Befristung der gewerblichen Arbeitnehmerüberlassung auf drei Jahre anzuheben. Die bisherige Begrenzung dient allein der Absicherung des Vermittlungsmonopols der Bundesanstalt für Arbeit. Dieses Monopol sollte ohnehin beseitigt werden. Gerade die Arbeitnehmerüberlassung eröffnet erhebliche zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten. Auch in einer prosperierenden Wirtschaft gibt es wachsende und schrumpfende Unternehmen, Betriebe mit kurzfristigen Auftragsspitzen und Auftragslücken. Heute stellen die Unternehmen ihren Personalbestand auf eine Größe ab, die auch bei schlechter Auftragslage ausgelastet werden kann. Bei besserer Auftragslage

weichen sie in längere Lieferfristen, in höhere Preise oder in Überstunden aus. Hier kann die Arbeitnehmerüberlassung dauerhaft für mehr Beschäftigung sorgen, indem sie Auftragslücken und -spitzen zwischen den Betrieben ausgleicht.

13. *Das kollektive Arbeitsrecht schafft ein Kartell am Arbeitsmarkt.* Damit werden die Selbstheilungskräfte des Marktes unterdrückt. Markt und Wettbewerb – die für Vollbeschäftigung sorgen würden – werden durch die Tarifabschlüsse der Tarifvertragsparteien ersetzt, welche eben nicht immer für Vollbeschäftigung sorgen. Die Starrheit des Arbeitsmarktkartells sollte gelockert werden. Wir schlagen vor:

- Das Tarifvertragsgesetz sollte so geändert werden, daß durch Betriebsvereinbarung von den Bestimmungen des Tarifvertrages abgewichen, insbesondere auch nach unten abgewichen werden kann. Heute kann ein Betrieb auch dann zur Einhaltung der Tariflöhne gezwungen werden, wenn das den Konkurs des Unternehmens bedeutet; selbst dann, wenn die gesamte Belegschaft zu Lohnzugeständnissen bereit wäre.
- Die Möglichkeit, Tarifverträge für allgemeinverbindlich zu erklären, wird abgeschafft. Von der Allgemeinverbindlichkeitserklärung wird heute in großem Umfang dort Gebrauch gemacht, wo Kleinbetriebe vorherrschen, die nicht Mitglieder eines Arbeitgeberverbandes sind, und wo der gewerkschaftliche Organisationsgrad niedrig ist. Gerade in diesen Bereichen sind in den USA sehr viele Arbeitsplätze vor allem deshalb entstanden, weil diese Kleinbetriebe keine Tariflöhne zu zahlen brauchen.

14. Streiks schaden der Wirtschaft und damit auch den Arbeitnehmern – nicht nur weil Produktion und Einkommen ausfallen. Eine Wirtschaft, die mit Streiks rechnen muß, wird allein wegen dieser Gefahr weniger rationell produzieren. Es wird viel Kapital unproduktiv in Lagerbeständen gebunden, die dazu dienen, die Produktion auch

**...und im  
kollektiven  
Arbeitsrecht**

**Rahmenordnung für den  
Ablauf von  
Arbeitskämpfen**

**Steuerliche  
Gleichbehand-  
lung von  
Konsum und  
Sparen**

im Falle eines Streiks fortzusetzen. Dieses Kapital könnte sonst produktiv in Maschinen investiert werden. Je arbeitsteiliger eine Wirtschaft ist, desto mehr mindert bereits die Streikgefahr den Wohlstand und das Lohnniveau. Streik kann deshalb nur die ultima ratio einer Auseinandersetzung zwischen den Tarifvertragsparteien sein. Wir schlagen vor, daß der Gesetzgeber eine *verbindliche Rahmenordnung für den Ablauf von Arbeitskämpfen* schafft. Sie soll dafür sorgen, daß die Tarifvertragsparteien die gesamtwirtschaftlichen Kosten eines Streiks – gleichmäßig – tragen. Die Klarstellung der Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit im Arbeitskampf wäre ein erster Schritt auf diesem Weg. (Siehe hierzu KRONBERGER KREIS, „Mehr Markt im Arbeitsrecht“, Schriften des KRONBERGER KREISES, Band 10.)

15. Investitionen sind die wichtigsten Quellen des Wohlstandes. Auch der technische Fortschritt wirkt erst durch Investitionen wohlstandssteigernd. Wer Risiken übernimmt, trägt mehr zum Wohlstand bei als derjenige, der die Sicherheit bevorzugt. Vernünftigerweise sollte deshalb die Kapitalbildung steuerlich besser behandelt werden als der Konsum. Das Eigenkapital von Unternehmen sollte gegenüber dem Geldvermögen nicht benachteiligt werden. Tatsächlich ist es heute gerade umgekehrt. Investitionen in das Produktivvermögen werden weit höher als andere Investitionen steuerlich belastet, und die Finanzierung mit risikotragendem Eigenkapital wird gegenüber dem risikoärmeren Fremdkapital diskriminiert. *Wir brauchen ein System der direkten Steuern und der Unternehmensbesteuerung, welches die Ersparnis dem Konsum zumindest gleichstellt, und das neutral ist gegenüber den Anlageformen, den Unternehmens- und den Finanzierungsformen.* (Siehe hierzu KRONBERGER KREIS, „Vorschläge zu einer ‚Kleinen Steuerreform‘“, Schriften des KRONBERGER KREISES, Band 2 und „Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen“, Schriften des KRONBERGER KREISES, Band 11.)

16. Es ist die fundamentale Aufgabe des Unternehmensrechts, eine Vertrauensbasis für die Zusammenar-

## **Vertrauensbasis für Kapital und Arbeit**

beit von Kapital und Arbeit zu schaffen. Der Anleger, der sein Geld unkündbar in Unternehmensanteile investiert, muß die Gewißheit haben, daß sein Vermögen in seinem Interesse verwaltet wird. Fehlt das Vertrauen, dann wird er kein Kapital bereitstellen. *Das Unternehmensrecht muß also dafür sorgen, daß Kapital bereitgestellt wird und ein Arbeitnehmer die Werkzeuge bekommt, die seine Arbeit erst produktiv machen.* Die Diskussion darüber, welche Gruppen welchen Einfluß auf die Unternehmensentscheidungen haben sollen, ist fast gespenstisch angesichts der Tatsache, daß sich die privaten Haushalte als potentielle Kapitalgeber immer mehr aus dem Produktivvermögen zurückziehen. Mitbestimmung ist für die Arbeitnehmer nicht nur sinnlos, sondern schädlich, wenn sie dazu führt, daß sich das Kapital nicht mehr findet, über das mitbestimmt werden kann. Die Mitbestimmung hat die Notwendigkeit des Anlegerschutzes verschärft. Dafür gibt es zwei besonders wirksame Instrumente:

- Eine Ausschüttungspflicht für den Gewinn (Jahresüberschuß) zwingt die Unternehmen dazu, die Interessen der Anteilseigner zu wahren, weil sie dann auf Eigenkapitalzufuhr durch Emissionen angewiesen sind.
- Werden die Tantiemen von Vorstands- und Aufsichtsratsmitgliedern an den Anlageerfolg der Anteilseigner geknüpft, dann verdienen die Entscheidungsträger genau dann auch persönlich mehr, wenn der Anlageerfolg der Anteilseigner größer ist.

Darüber hinaus wäre es wünschenswert, die Handelbarkeit der Anteile kleinerer Gesellschaften auch in der Form der Gesellschaft mit beschränkter Haftung und der Kommanditgesellschaft zu verbessern. (Siehe hierzu KRONBERGER KREIS, „Mehr Beteiligungskapital“, Schriften des KRONBERGER KREISES, Band 3.)

17. Die Ideologie der Vergangenheit – nämlich eines unversöhnlichen Gegensatzes von Arbeit und Kapital – hat uns blind gemacht für die großen Chancen, die sich heute zur Neugestaltung der Arbeitsbeziehungen bieten. Zu Be-

## **Chancen zur Neugestaltung der Arbeitsbeziehungen**

ginn des Industriezeitalters war ein Arbeiter mittellos und gezwungen, seine Arbeitskraft an einen Unternehmer zu verkaufen. Heute ist das Geldvermögen der Arbeitnehmerhaushalte im Durchschnitt weit größer als das Eigenkapital, das in ihren Arbeitsplatz investiert ist. Vermögenspolitik ist keine Angelegenheit sozialer Wohltätigkeit mehr. Wenn die Masse des neugebildeten Kapitals auf Arbeitnehmer entfällt, dann bleibt für eine Fortentwicklung der Wirtschaft gar keine andere Wahl, als die Arbeitnehmer zu Teilhabern der Unternehmen zu machen. *Vermögenspolitik ist in erster Linie Ordnungspolitik.* Es kommt darauf an, die Rahmenbedingungen so zu formen, daß es für den Arbeitnehmer attraktiv wird, sich an den Unternehmen zu beteiligen.

Das Denken in Marschkolonnen prägt immer noch das Bild von den Arbeitnehmern und ihren Interessen. Arbeitnehmer sind aber nicht gleich, und sie haben nicht alle die gleichen Interessen. Heute kann die Arbeitszeit von der Maschinenlaufzeit getrennt werden, mehr Möglichkeiten zur freieren Wahl der Arbeitszeit können geschaffen und das Arbeitsleben muß nicht starr vom Ruhestand abgegrenzt werden. Der feste Lohn ist nicht die einzige und für alle richtige Form der Entlohnung. Vom Unternehmenserfolg abhängige Löhne wären oft geeigneter. Man wird den vielfältigen Interessen der Arbeitnehmer durch die Schaffung eines Einheitsarbeitsvertrages nicht gerecht. Zwischen Selbständigkeit und Unselbständigkeit gibt es keine naturgegebene feste Trennungslinie. Übergangsformen sind möglich und oft sinnvoll.

Es ist verständlich, daß Gewerkschaften an Ideologien festhalten, denen sie ihr Entstehen verdanken. Sie werden umdenken müssen, wollen sie nicht eines Tages zu Denkmälern ihrer selbst werden.

### **Marktregulierung und Protektionismus**

18. In den vergangenen Jahrzehnten haben Anzahl und Intensität der staatlichen Marktregulierungen stark zuge-

nommen. Reguliert wird entweder mit Vorschriften (also Ge- und Verboten), mit Subventionen, mit Steuern und 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 an 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 sog. „Marktordnungen“ gelten, herrscht Unordnung und nicht die Ordnung des Marktes.

**Markt-  
regulierung  
= Unordnung**

Fragwürdig sind auch jene Vorstellungen von Wirtschaftspolitik, die einseitig bestimmte Gruppen, wie z.B. den Mittelstand, begünstigen, fördern und schützen möchten. Solche Forderungen nach wirtschaftspolitischen Korrekturen sind nur dann berechtigt, wenn es sich um Wettbewerbsnachteile handelt, die durch staatlichen Einfluß ausgelöst worden sind. (Siehe hierzu KRONBERGER KREIS, „Mehr Markt für den Mittelstand“, Schriften des KRONBERGER KREISES, Band 9.)

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 in dem der EG oder dem eines freien Welthandels.

19. Die Wohnungsversorgung ist im historischen und im internationalen Vergleich ausgezeichnet. Trotzdem finden Wohnungssuchende schwer eine angemessene Wohnung, weil Altmietler sich an billige, für sie viel zu große Wohnungen klammern und Hausbesitzer oft nicht vermieten, weil sie die Mietverträge nur schwer wieder auflösen können. *Nicht Mangel an Wohnraum ist unser Problem, sondern die Fehlverteilung vorhandener Bestände.* Die zen-

**Vertragsfreiheit  
am Wohnungs-  
markt**

trale Aufgabe ist die Entstaatlichung des Mietrechts. Nur wenn sich die Mieten frei bilden können, kommt es zum Angebot von Wohnungen nach Art und Anzahl, wie sie die Wohnungsuchenden wirklich brauchen. Wir schlagen vor, die Vertragsfreiheit für alle neu an den Markt kommenden Wohnungen wieder herzustellen. Auf diese Weise wäre der Wohnungsmarkt in absehbarer Zeit weitgehend von staatlichen Fesseln befreit. Gleichzeitig würde sich die Wohnungsversorgung verbessern, weil bisher gehortete Bestände an den Markt kommen würden. Auch die Neumieten würden tendenziell sinken, weil heute die Hausbesitzer wegen der Schwierigkeiten, die Miete später zu erhöhen, eine höhere Anfangsmiete verlangen.

### **Von der Bau- förderungs- zur Wohnungs- bestands- politik**

20. Angesichts der guten Wohnungsversorgung und der sinkenden Bevölkerungszahl kann es nicht mehr Aufgabe des Staates sein, den Neubau von Wohnungen zu fördern. Unter den heutigen Marktbedingungen läuft eine forcierte Neubauförderung auf Fehlinvestitionen und gleichzeitig auf die Entwertung vorhandener Bestände hinaus. Da ein sehr großer Teil aller Privatvermögen in Wohnungen besteht und da rund zwei Fünftel aller Haushalte Wohnungsvermögen besitzen, würde ein großer Teil der Bevölkerung beträchtlich in seinen Interessen geschädigt. Die Wohnungspolitik sollte sich von der Bau- zur Bestandspolitik wandeln. Auf diesem Wege sind einige richtige und wichtige Schritte getan worden. So wurde der sog. Soziale Wohnungsbau reduziert und die steuerliche Attraktivität des Bauherrenmodells vermindert. Es geht auch weiterhin darum, die große Diskrepanz zwischen der Besteuerung von Wohnungseigentum und der Besteuerung gewerblicher Investitionen abzubauen. Solche Belastungsunterschiede drängen das knappe Kapital in den Wohnungsbau, ziehen es also gleichzeitig aus der übrigen Wirtschaft ab. Wir schaffen Schlafplätze, wir brauchen aber mehr Arbeitsplätze.

Fast drei Viertel der Bevölkerung streben Wohnungseigentum an, nur zwei Fünftel haben das Ziel erreicht. Dies hängt damit zusammen, daß in der Vergangenheit die

Formen der Wohnungsbauförderung (Sonderabschreibungen, Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen, Sozialer Wohnungsbau, Wohnungsgemeinnützigkeit) in Verbindung mit Geldentwertung und entsprechend hohen Zinsen die Mietwohnung gegenüber dem Wohnungseigentum begünstigt haben. Eine höhere Eigentumsquote entspräche den Wünschen der Bevölkerung. Sie sollte angestrebt werden. Ein besonders wichtiger Schritt auf diesem Wege war die Wiederherstellung der Geldwertstabilität. Andere Maßnahmen der Wohnungspolitik wirken in die gleiche Richtung (Einschränkung des Sozialen Wohnungsbaus, Minderung der Steuervorteile im Bauherrenmodell). *Es wäre allerdings beim heutigen Wohnungsbestand falsch, die Erhöhung der Eigentumsquote durch Förderung des Bauens zu erreichen.* Stattdessen sollten Anreize zur Umschichtung und Privatisierung vorhandener Bestände gegeben werden. (Siehe hierzu KRONBERGER KREIS, „Mehr Markt in der Wohnungswirtschaft“, Schriften des KRONBERGER KREISES, Band 7.)

21. Die Erkenntnis ist gewachsen, daß die Landwirtschaftspolitik nicht so wie bisher fortgesetzt werden kann. *Die Sicherung des Einkommens der Landwirte mit dem Mittel marktwidrig überhöhter Preise für Agrarerzeugnisse ist gesamtwirtschaftlich verschwenderisch.* Nur ein Bruchteil der Mittel, welche die Allgemeinheit zur Unterstützung der Landwirte aufwendet, kommt auch als zusätzliches Einkommen bei den Bauern an. Diese Landwirtschaftspolitik führt zum Dauerkonflikt innerhalb der Europäischen Gemeinschaft. Sie verärgert die Nicht-EG-Handelspartner. Sie führt zu Umweltschäden. Die Kosten dieser Politik dürften, falls nichts geändert wird, in Zukunft dramatisch ansteigen. Der Versuch, die Kostenexplosion durch eine administrative Begrenzung der Produktion in den Griff zu bekommen, ist ein Irrweg. Die Bauern würden vermutlich in ihrer großen Mehrheit versuchen, administrative Beschränkungen zu umgehen. Auf diese Weise würde ein ganzer Berufsstand kriminalisiert. Richtiger wäre es dagegen, die Agrarpreise zu senken und die Landwirte durch zeitlich begrenzte und produktionsunabhängige Subventionen zu entschädigen, wobei diese Subventionen nach

**Agrarpolitik  
am Scheide-  
weg**



## **Reform des Gesundheits- wesens**

sozialen Gesichtspunkten gestaffelt sein könnten. (Siehe hierzu KRONBERGER KREIS, „Für eine neue Agrarordnung“, Schriften des KRONBERGER KREISES, Band 8.)

22. Im Gesundheitswesen sind alle Beteiligten – Patienten, Ärzte, Krankenhäuser, Krankenkassen, pharmazeutische Industrie – fehlmotiviert. Der Patient will zwar gesund bleiben, läßt sich gleichwohl gerne krankschreiben. Ein Arzt, der diesem Wunsch widersteht, hat mit Einkommenseinbußen zu rechnen. Dem Krankenhaus werden Kosten erstattet, gleichgültig wie üppig sie sind. Die Krankenkassen versuchen gegenwärtig, sich mit stärkeren Leistungen für die Versicherten bei steigenden Beitragssätzen zu übertreffen. Die Nachfrage nach Pharmazeutika ist wenig preismempfindlich; der Wettbewerb wird teilweise über hohe Vertriebskosten ausgetragen. Zählt man alles zusammen, was dem Arbeitnehmer die Gesundheit kostet – seinen eigenen Beitrag, den Arbeitgeberbeitrag, die Kosten der Lohnfortzahlung für die Unternehmen, die über Steuern finanzierten Gesundheitsleistungen –, so kommt man zu dem Ergebnis, daß ein Arbeitnehmer heute im Durchschnitt schon mehr als 20 Prozent seines Einkommens für Gesundheitsleistungen aufwendet. Dem steht zumindest statistisch kein besonders hohes Maß an Gesundheit gegenüber (Krankenstand, Lebenserwartung). Es ist ein vergebliches Bemühen, die Gesundheitskosten administrativ zu begrenzen. Man muß vielmehr allen Beteiligten Anreize zu wirtschaftlichem Verhalten geben.

*Im Zentrum einer Reform des Gesundheitswesens muß eine Reform der gesetzlichen Krankenversicherung stehen (vgl. Tz.35 f.). Erst eine solche Reform des Krankenversicherungssystems öffnet den Weg, das Gesundheitswesen wettbewerblich zu organisieren. Krankenkassen, Krankenhäuser, Ärzte, Zahnärzte und die pharmazeutische Industrie sollten ebenso im Wettbewerb miteinander stehen, wie das auch bei Anbietern in anderen Bereichen der Wirtschaft der Fall ist. Der Wettbewerb ist nicht nur das beste Instrument zur Begrenzung der Kosten, sondern vor allem auch zur Steigerung der Leistungen. (Der KRONBERGER KREIS wird hierzu konkrete Vorschläge vorlegen.)*

23. Die Verkehrspolitik in der Bundesrepublik wird maßgeblich von dem Grundgedanken beherrscht, daß die Bundesbahn vor Konkurrenz geschützt werden soll. Um den Zuschußbedarf für die öffentlichen Haushalte in Grenzen zu halten, reguliert der Staat auch die anderen Verkehrsbereiche so, daß sie der Bundesbahn möglichst nicht schaden können. Deshalb sind in der Bundesrepublik die Tarife für Transporte sowohl mit Lastkraftwagen als auch mit Flugzeugen, Schiffen und Bahnen besonders hoch. Die Bundesrepublik leidet als Industriestandort unter hohen Transportkosten. Deregulierung tut hier besonders not. Kapazitätsbegrenzende Maßnahmen, sei es im Luftverkehr in Form von Landerechten, sei es bei Lastkraftwagen in Form der Konzessionspflicht, sollten aufgehoben und die Preise sollten freigegeben werden. Das bedeutet freilich, daß die Defizite der Bundesbahn vorübergehend steigen könnten. Nichtsdestoweniger wäre ein solches Transportsystem gesamtwirtschaftlich erheblich billiger als unser derzeitiges. *Nur freie Preise stellen sicher, daß für jede Transportaufgabe das Verfahren zum Zuge kommt (Bahn, Lastkraftwagen, Schiff, Flugzeug), das am kostengünstigsten oder am leistungsfähigsten ist.* (Siehe hierzu KRONBERGER KREIS, „Mehr Markt im Verkehr“, Schriften des KRONBERGER KREISES, Band 4.)

**Deregulierung  
im Verkehrs-  
bereich**

24. Der Bereich der elektronischen Medien könnte der expansivste Wachstumsmarkt überhaupt sein. Nachdem die Post die Bereitstellung der technischen Voraussetzungen über Jahre hinweg verzögert hat, ist in den letzten Jahren der Ausbau kräftig in Gang gekommen. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben gegenüber neu hinzutretenden Wettbewerbern ohnehin einen gewaltigen Vorsprung. Dieser Vorsprung wird derzeit auch dadurch abgesichert, daß diese Anstalten sowohl Gebühren erheben als auch Werbung betreiben können. Privaten Anbietern dagegen kommen keine Gebühren zu, und sie werden in den Werbemöglichkeiten beschränkt. Der Bereich von Rundfunk und Fernsehen gehört zwar zur Kulturhoheit der Länder. Das gilt aber nicht für die Wettbewerbsordnung auf dem Gebiet der Medien. Sie ist Angelegenheit der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes.

**Wettbewerbs-  
gleichheit bei  
den Medien...**

*Der Bund sollte ein Gesetz zur Ordnung des Wettbewerbs auf dem Gebiet der elektronischen Medien erlassen, das sicherstellt, daß zwischen privaten Anbietern und öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten Wettbewerbsgleichheit hergestellt wird.* Es ist im Normalfall nicht Aufgabe des Staates, den Bürgern die Informationen zu beschneiden. Welche Fernsehprogramme die Bürger sehen und welche Rundfunkprogramme sie hören wollen, sollte man ihnen im Rahmen allgemeiner Regeln der Publizistik überlassen, und dafür müssen die gleichen Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden. (Der KRONBERGER KREIS wird hierzu konkrete Vorschläge vorlegen.)

**...und bei den  
Postdiensten**

25. Die Deutsche Bundespost gehört sowohl im Post- wie im Telekommunikationsbereich zu den teuersten Anbietern in der Welt. Die Möglichkeit interner Subventionierung (Mischkalkulation) und die gesetzliche Ausnahmestellung (Monopole, GWB, KWG) schaffen überdies Probleme der Wettbewerbsgleichheit. *Es sollten nicht nur gleiche Wettbewerbschancen im Netz, bei den Diensten und beim Angebot von Endgeräten geschaffen, sondern es sollte auch die fragwürdige Mischkalkulation beschnitten werden.* Es ist zu prüfen, ob die Bundespost wie auch die Bundesbahn in ein Unternehmen privater Rechtsform umgewandelt werden und in ein Bundesschatzministerium eingebracht werden kann. Die Bundespost sollte dem gleichen Steuerrecht wie andere Unternehmen unterliegen. Der Telekommunikationsdienst sollte gegenüber Postdienst und Bankdienst verselbständigt werden. Aufgaben der Standardisierung und der Zulassungskontrolle bei Endgeräten sollten aus der Postzuständigkeit herausgelöst werden. (Der KRONBERGER KREIS wird hierzu Vorschläge unterbreiten.)

**Energiemarkt:  
Öffnung zum  
Wettbewerb**

26. In der Bundesrepublik wurde bei der Ölkrise der Versuchung widerstanden, die Auswirkungen dieser Krise mit unmittelbaren staatlichen Preiseingriffen bekämpfen zu wollen. Das bedeutet allerdings nicht, es gebe in der deutschen Energiewirtschaft keine direkten staatlichen Preiseingriffe und Wettbewerbsbeschränkungen. Sie konzentrieren sich insbesondere auf einen Teilbereich der Elektri-

zitätsversorgung, nämlich auf die Tarife für Stromlieferungen an die privaten Haushalte, an die Landwirtschaft und an die kleineren gewerblichen Abnehmer. Da bisher alle Anläufe fehlschlagen, wenigstens den Wettbewerb um die Versorgung zu ermöglichen, konnte sich in der Elektrizitätswirtschaft ein dichtes Geflecht staatlicher Aufsichtsmaßnahmen behaupten. Diese staatliche Regulierung (Fachaufsicht, Preisaufsicht, Wettbewerbsregulierung) soll die Funktion eines Schutzes gegenüber der starken Marktstellung der Versorgungsunternehmen erfüllen. Solche Maßnahmen sind aber nicht nur ordnungsinkonform, sondern auch kein Ersatz für die Steuerungs- und Kontrolleffizienz wettbewerblicher Marktprozesse.

Auch im Bereich der deutschen Kohlepolitik sollten Wettbewerbsgesichtspunkte wieder zum Tragen kommen. Das Ziel der heutigen deutschen Kohlepolitik besteht darin, den Beitrag der einheimischen Steinkohle zur Energieversorgung zu erhöhen. Neben einer umfassenden Subventionierung geschieht dies seit mehr als zwanzig Jahren durch eine weitgehende Marktschließung nach außen mit Importkontingenten und nach innen über eine Absatzsicherung für Lieferungen an die Elektrizitätswirtschaft sowie an die Eisen- und Stahlindustrie (Verstromungsregelungen, Hüttenvertrag). Die Hauptaufgabe der Energiepolitik sollte die sichere und günstigste Energieversorgung sein. Nur wettbewerbliche Marktabläufe sind geeignet, die dazu notwendigen Anpassungsvorgänge auszulösen. Außerdem schützen sie eher vor häufigen und durchschlagenden Fehlentscheidungen, wie sie bei staatlicher Marktlenkung nicht selten unvermeidbar auftreten. (Der KRONBERGER KREIS wird hierzu Vorschläge erarbeiten.)

27. Das Bildungswesen ist zwar gewaltig ausgebaut worden, die Produktivität ist aber – gemessen an der Relation von Ausbildungspersonal zu Absolventen – zurückgegangen. *Immer lauter werden die Zweifel an der Qualität der Ausbildung in deutschen Schulen und Universitäten.* Die Zentralisierung des Bildungswesens in den Kultusministerien der Länder und die Abstimmung unter den

**Gleichstellung  
von privaten  
und staatlichen  
Ausbildungs-  
stätten**

Ländern über die ständige Konferenz der Kultusminister haben eine Starrheit in das deutsche Bildungswesen gebracht, welche Wettbewerb unterbindet. Während die Schul- und Hochschulausbildung immer höhere Beiträge pro Auszubildenden erfordert, gibt es in der beruflichen Bildung genau die gegenteilige Entwicklung. Der Lehrling wird gegenüber dem Studenten diskriminiert: Seine Ausbildung wird weniger gefördert und darüber hinaus wird sie für den ausbildenden Betrieb immer teurer gemacht. Um so erstaunlicher ist es, daß trotzdem die Zahl der Lehrstellen gestiegen ist.

Im Bildungswesen sind die Motivationen fast ebenso nachhaltig zerstört worden wie im Gesundheitswesen. Der Student hat weniger Interesse als früher, rationell zu studieren. Schulen und Universitäten haben weniger Interesse daran, die Ausbildungsgänge ständig zu verbessern. Auch im *Rahmen eines staatlichen Bildungswesens* kann man *Leistungsmotivation* schaffen, kann man *Wettbewerb* veranstalten. Anstatt diesen zu unterdrücken, kann man das *Interesse* aller Beteiligten *auf Wirtschaftlichkeit* richten. Der beste Weg zu einem leistungsfähigen Bildungswesen führt allerdings über die Gleichstellung privater mit staatlichen Kindergärten, Schulen, Universitäten (Gleichsubventionierung gemessen an der Ausbildungsleistung!) und über freiere Wahlmöglichkeiten der Ausbildungsstätten für Eltern und Jugendliche, z.B. mit Hilfe von Gutscheinen (Voucher-System). (Der KRONBERGER KREIS wird hierzu Vorschläge erarbeiten.)

## **Ökonomie und Ökologie**

**Umweltschutz  
ist nicht  
kostenlos**

28. Auf dem Gebiet des Umweltschutzes ist viel erreicht worden. Auch das Tempo des Fortschritts auf diesem Gebiet ist eindrucksvoll. Viele der Krankheiten, die auf verschmutztes Wasser oder auf berufstypische Umweltschäden zurückgehen (Berufskrankheiten), sind entweder ganz verschwunden oder sie treten nur noch vereinzelt auf. Auf diesem Gebiet gehört die Bundesrepublik heute zu den führenden Ländern in der Welt. *Die Vorstel-*

*lung, daß marktwirtschaftliche Systeme in besonderem Maße zur Zerstörung der Umwelt neigen, hält einer Überprüfung nicht stand:* Das Verhältnis von Schadstoffbelastung zum Sozialprodukt liegt in Ländern mit zentraler staatlicher Planung und Lenkung um ein Mehrfaches über den Werten der Bundesrepublik und über denen in anderen marktwirtschaftlich organisierten Ländern. Gleichwohl gilt, daß die Pflege und Verbesserung der Umwelt eine besonders wichtige Aufgabe ist. Man darf sich allerdings nicht der Illusion hingeben, eine saubere Umwelt sei kostenlos zu haben oder die Kosten könnten aus Gewinnen getragen werden. Wer gar verspricht, man könne bei gegebenen Arbeitskosten gleichzeitig die Umwelt verbessern und Arbeitsplätze schaffen, der weckt eine Hoffnung, die nicht zu erfüllen ist. Bei gegebenen Lohnkosten verringert der Umweltschutz die Zahl der Arbeitsplätze. Belastet man die Unternehmen mit zusätzlichen Kosten, so müssen die Löhne langsamer steigen, wenn nicht noch mehr Arbeitslosigkeit entstehen soll.

29. Die Erkenntnis, daß marktwirtschaftliche Verfahren im Umweltschutz wirksamer sind als administrative, ist noch ungenügend verbreitet. Administrativer Umweltschutz arbeitet mit Verboten und Genehmigungen. Marktwirtschaftlicher Umweltschutz bedient sich u.a. der Mittel der Abgaben und der Zertifikate. *Die marktwirtschaftliche Lösung hat einen doppelten Vorteil:*

## **Mehr Markt im Umweltschutz**

- Zum einen verursacht die Reinigung von Luft oder Wasser sehr unterschiedliche Kosten, je nachdem wo die Schadstoffe anfallen (Haushalt, Kleinbetrieb, Großindustrie) und wie weit sie gereinigt werden (die ersten 90 Prozent der Schadstoffe können oft billiger entfernt werden als z.B. weitere 8 Prozentpunkte). Eine marktwirtschaftliche Lösung bewirkt, daß die Reinigung genau dort erfolgt, wo sie am billigsten ist, oder, umgekehrt ausgedrückt, mit gegebenen Kosten wird ein Höchstmaß an Umweltschutz erreicht.
- Zum anderen müssen sich bisher Ge- und Verbote stets auf den jeweiligen Stand der Technik beziehen. Damit

wird jedoch ein Anreiz geschaffen, den Stand der Technik möglichst niedrig erscheinen zu lassen. Bei den marktwirtschaftlichen Lösungen dagegen richten sich die Energien auf eine Fortentwicklung der Technik. (Vorschläge zum wirksameren Umweltschutz werden vom KRONBERGER KREIS erarbeitet.)

### **Politik- widersprüche**

30. Zwischen der Umweltschutzpolitik und anderen Politikbereichen kommt es gelegentlich zu Widersprüchen. So bewirkt die mit marktwidrig überhöhten Preisen arbeitende Landwirtschaftspolitik einen starken Einsatz von Kunstdünger, Herbiziden, Pestiziden sowie Naturdünger (Gülle). Die Landwirtschaft – der eigentlich auch die Landschaftspflege obliegen soll – trägt stattdessen zur Landschaftszerstörung und zur Umweltverschmutzung bei. Die Protektion der heimischen Kohle führt zu erheblicher Schadstoffbelastung. Kernkraftwerke sind sauberer. Verkehrspolitische Auflagen bewirken, daß Tausende von Lastkraftwagen häufiger als unvermeidbar leer auf unseren Straßen fahren (Werkfernverkehr). Die Illiberalität des Mietrechts führt dazu, daß die Arbeitenden weiter als notwendig von ihren Arbeitsstätten entfernt wohnen. Das erzeugt zusätzlichen Verkehr und zusätzliche Schadstoffe. In all diesen Fällen gibt es in Wirklichkeit keine Zielkonflikte. Die Ziele der Landwirtschaftspolitik ließen sich besser erreichen mit Regelungen, die nicht zur Umweltverschmutzung führen. Das gleiche gilt bei der Energiepolitik, der Verkehrspolitik und der Wohnungspolitik.

### III. Sozialordnung

#### Der soziale Ausgleich

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

**Schein-  
gerechtigkeit**

- Dem System der Transferzahlungen mit rund 90 verschiedenen Leistungen, die von rund 40 Behörden und Quasibehörden verwaltet werden.
- Dem System der Objektsubventionen mit sozialer Absicht (z.B. im Sozialen 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 (Mutterschutz, 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“ enthalten. 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 der Empfänger ist.



## **Unwirtschaftliches Umverteilungssystem**

32. *Das bisherige Umverteilungssystem ist nicht nur ungerecht, sondern auch unwirtschaftlich.* Bedingte Zahlungen (beispielsweise Wohngeld) haben in aller Regel einen geringeren Wert für den Begünstigten als Zahlungen ohne Auflagen. Objektsubventionen kommen zum großen Teil den zu Begünstigten 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.

## **Interventionsketten**

33. Transferzahlungen, Objektsubventionen und „soziale Komponenten“ in vielen Gesetzen sind gleichzeitig Eingriffe in den Markt. Sie benötigen zunächst eine eigene Bürokratie (die Auszahlung des Kindergeldes durch die Arbeitsämter erfordert 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.*

## **Trennung von Markt und Umverteilung**

34. Unser Umverteilungssystem bewegt außerordentlich hohe Mittel mit geringem Umverteilungseffekt. Das System verursacht eine erhebliche volkswirtschaftliche Verschwendung. Dies führt zur Fehlleitung von Aktivitäten und Motivationen: Es eröffnet Mißbrauchsmöglichkeiten. Deshalb sollte das System des sozialen Ausgleichs (interpersoneller Finanzausgleich) vom System der Märkte getrennt werden: Zunächst sollte die Bedürftigkeit bzw. Leistungsfähigkeit des einzelnen Bürgers allgemein und nicht mehr isoliert anhand von Einzelkriterien wie z.B. Berufszugehörigkeit oder Höhe der Wohnungsmiete festgestellt werden. Seine Unterstützungsansprüche werden dann mit seinen Steuerpflichten verrechnet. Nur der Rest wird dann noch als Steuer erhoben. Oder, sind die Unterstützungsansprüche höher als die Leistungspflichten, so wird der Rest als Unterstützung ausgezahlt. Alle anderen Maßnahmen des sozialen Ausgleichs erübrigen sich dann.

*Das einzige Instrument der Umverteilung wäre die Negativsteuer – deshalb so genannt, weil es sich um eine Einkommensteuer mit negativem Tarifast handelt. Es können also anstelle von Steuerpflichten auch Unterstützungsansprüche auftreten. Für die Revitalisierung der marktwirtschaftlichen Ordnung hat die Trennung des Systems der Märkte vom System des sozialen Ausgleichs strategische Bedeutung, weil Eingriffe in Märkte und Preissysteme in der Regel aus sozialer Absicht vorgenommen werden. Die Märkte können wieder voll zur Entfaltung kommen, wenn für die sozialen Absichten ein geeignetes Instrument zur Verfügung steht. (Siehe hierzu KRONBERGER KREIS, „Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen“, Schriften des KRONBERGER KREISES, Band 11.)*

## **Das System der sozialen Sicherung**

35. Die soziale Sicherung kann im Prinzip als eine Errungenschaft angesehen werden. Sie umfaßt außer den drei großen Sozialversicherungssystemen – Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Rentenversicherung – auch die zahlreichen Sozialleistungen der Unternehmen. Nach dem Willen des Gesetzgebers sollen die Versicherungsleistungen der Unternehmen für den Arbeitnehmer unentgeltlich sein. Das sind sie selbstverständlich nicht. Für die Unternehmen sind diese Leistungen Arbeitskosten. Dem Unternehmen ist es gleichgültig, ob es höhere Löhne zahlt oder ob es die Kosten in Form von Arbeitgeberbeiträgen und sozialen Leistungen übernimmt. Belastet man das Unternehmen mit sozialen Leistungen, so schlagen die scheinbaren Wohltaten oft als Nachteile auf die Begünstigten zurück. Arbeitnehmer, die häufig krank sind, sind auch in überdurchschnittlichem Maße arbeitslos. Die Tatsache, daß Frauenlöhne oft niedriger liegen als Männerlöhne, hängt weitgehend damit zusammen, daß die Lohnzusatzkosten 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 bei den Frauen höhere Arbeitslosigkeit.

## **Scheinbare Wohltaten**

**Ausbeutung  
der Versicher-  
tengemein-  
schaft durch  
die Versicher-  
ten**

36. Über den Mißbrauch der Sozialversicherung wird oft geklagt. Die Versuchung dazu ist auch beträchtlich. In Ländern, in denen Krankheit finanziell weniger attraktiv ist (Schweiz, Japan, USA) ist der Krankenstand niedriger. Ebenso lag er in Deutschland niedriger, als die Krankheit noch ein finanzielles Opfer bedeutete. Auch andere Anzeichen deuten auf einen Mißbrauch der gesetzlichen Krankenversicherung hin (Beginn und Ende von Krankheiten im Laufe der Woche u.a.). Die Arbeitslosenversicherung war bis vor wenigen Jahren noch dadurch geschützt, daß Arbeitslosigkeit als diskriminierend empfunden wurde. Dies ist heute weitgehend nicht mehr der Fall. Deshalb ist auch in diesem Bereich verbreiteter Mißbrauch wahrscheinlich, und dieser Mißbrauch dürfte sich im Laufe der Zeit vergrößern. Bei der statistisch gemessenen Arbeitslosigkeit dürfte es sich zu einem nicht unbeträchtlichen Teil heute schon um freiwillige Arbeitslosigkeit handeln. Zum Teil läßt sich diese unechte Arbeitslosigkeit auch beziffern (Kindergeldarbeitslosigkeit, Vorruhestandsarbeitslosigkeit). Der größere Teil dieser unechten Arbeitslosigkeit dürfte dagegen im statistischen Dunkel liegen (Arbeitslosigkeit als teilweise bezahlter Urlaub, Arbeitslosigkeit bei Ausscheiden aus dem Erwerbsleben, insbesondere bei Frauen, freiwillige Arbeitslosigkeit bei gleichzeitiger Schwarzarbeit u.a.). Ein solcher Mißbrauch des Systems bedeutet, daß viele auf Kosten der Versicherung und damit der Versichertengemeinschaft leben.

**Lösung:  
Mindest-  
sicherung**

37. Der Gesetzgeber sollte sich – wie in der Automobilhaftpflicht – damit begnügen, eine Mindestsicherung zu fordern. Das bedeutet im Falle der gesetzlichen Krankenversicherung, daß die Wahl des Versicherers und des Tarifs – also auch der Höhe der Selbstbeteiligung an den Krankheitskosten – jedem einzelnen überlassen werden sollte. *Die heutigen Träger der Krankenversicherung werden dadurch zu Versicherungsgesellschaften, die mit anderen in Konkurrenz stehen.* Das setzt freilich voraus, daß das System der gesetzlichen Krankenversicherung von Umverteilungsaufgaben entlastet wird. Solche Umverteilungen sollte man im Rahmen des Steuersystems und nicht im System der Versicherung ansiedeln. Auch für die Lohn-

fortzahlung im Krankheitsfall ist eine Versicherungslösung mit Wahlтарifen die für die Versicherten günstigste Lösung.

Für die Arbeitslosenversicherung bedeutet dies, daß sie verschiedene Tarife zur Wahl anbietet mit unterschiedlicher Selbstbeteiligung (z.B. einen oder mehrere Karenzmonate). Die Tarife müssen für sich gesondert kalkuliert werden. Eine interne Subventionierung durch eine Mischkalkulation der verschiedenen Tarife muß also ausgeschlossen sein. Gegen die freie Wahl des Versicherten wird man schwerlich etwas Vernünftiges einwenden können. Das Ergebnis ist allerdings vorauszusehen: Tarife mit Selbstbeteiligung werden unter Einbeziehung der eventuell selbst zu tragenden Lasten wesentlich billiger sein als Tarife ohne Selbstbeteiligung, so daß sie sich generell durchsetzen. Selbstbeteiligung ist keine Maßnahme, die die Kosten für den Arbeitnehmer erhöht, sondern eine Maßnahme, um sie deutlich zu senken. Es ist irreführend, in diesen Fällen von „Sozialabbau“ zu sprechen.

38. Die Sozialversicherung sollte vom Arbeitsvertrag und vom arbeitgebenden Unternehmen gelöst werden. Das bedeutet erstens, daß Unternehmen nicht durch Gesetze gezwungen werden sollten, als Versicherer ihrer Belegschaft aufzutreten. *Versicherungsrechtliche Lösungen sind arbeitsrechtlichen Lösungen überlegen.* Das schließt vertragliche oder tarifvertragliche Vereinbarungen nicht aus. Es bedeutet zweitens, daß die Sozialversicherungspflicht nicht durch den Abschluß eines Arbeitsvertrages ausgelöst werden sollte.

**Trennung von  
Sozialversicherung  
und  
Arbeitsvertrag**

Die Koppelung von Arbeitsvertrag und sozialer Sicherung behindert die sinnvolle Ausgestaltung des Arbeitsrechts. Sie vermindert die Erwerbschancen derer, die in besonderem Maße geschützt werden sollten (z.B. junge Frauen, Behinderte). Schließlich ist zu bedenken, daß durch die Verbindung von Arbeitsvertrag und sozialer Sicherung die Grenzbelastung des Lohnes außerordentlich hoch wird. Dazu zählen der Grenzsteuersatz und die anteiligen Sozialabgaben. Richtigerweise müssen nämlich auch die So-

zialabgaben der Unternehmen hinzugerechnet werden. Hohe Marginalbelastungen von zusätzlichen Einkommen aus z.B. Überstunden verändern aber nicht nur die Wahl zwischen Arbeit und Freizeit; sie drängen vor allem die Arbeitstätigkeit in die Schattenwirtschaft 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.

Wird die Sozialversicherung vom Arbeitsvertrag gelöst – 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.

### Zukunftsvorsorge

**Das System  
der Rentenver-  
sicherung ist  
nicht zu halten**

39. Es gibt zwei Möglichkeiten der Altersvorsorge: Entweder die aktive Generation bildet *Ersparnisse*, die sie im Alter verzehren kann, oder aber sie zieht *Kinder* auf, die ihre Eltern im Alter ernähren können. Seit der zweiten Hälfte der 60er Jahre ist die Geburtenrate der deutschen Bevölkerung stark rückläufig und gleichzeitig hat die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung – relativ zum Volkseinkommen – beträchtlich abgenommen. Hier entsteht in einigen Jahrzehnten eine ernste Gefahr, die nur dadurch abgewendet werden kann, daß heute schon Maßnahmen dagegen ergriffen werden. 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 mehr mit so viel Kapital ausgestattet sind, daß eine hohe Produktivität sie in die Lage versetzt, entsprechend hohe Abgaben zu leisten. Wenn die Zukunftsvorsorge, sowohl in der Form der Kapitalbildung als auch in der Form von Kindern, zurückgeht, dann sollte sich eigentlich die Lebensarbeitszeit verlängern. Tatsächlich ist jedoch das

Rentenzugangsalter ebenfalls deutlich gesunken. Es liegt heute im Durchschnitt unter 59 Jahren.

40. Da die gesetzliche Rente heute zur Alterssicherung nahezu ausreicht, ist auch die Notwendigkeit zu privater Ersparnis gemindert worden. Gleichzeitig braucht das Rentenversicherungssystem Kinder als zukünftige Beitragszahler. Sie sind aber heute für jeden Versicherten finanziell gesehen eine Last. Für den einzelnen besteht weder die Notwendigkeit, Vermögen zu bilden noch Kinder zu haben. Wer sich entsprechend verhält, handelt im eigenen Interesse vernünftig. Mit dem kollektiven Sicherungssystem wird einstweilen noch für das Alter hinreichend vorgesorgt. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen bewirken aber, daß aus vernünftigem Handeln aller einzelnen eine existenzbedrohende Gefahr für das System insgesamt wird.

*Der sogenannte Generationenvertrag wird nicht besteuert, sondern netto subventioniert:* Die Beiträge zur Rentenversicherung und die Rente selbst sind in der Regel steuerfrei. Dagegen wird die Zukunftsvorsorge in Form der privaten Vermögensbildung überwiegend und dann mehrfach besteuert: Sowohl die Ersparnis als auch deren Erträge sind steuerpflichtig; je nach Höhe und Form der Anlage kommen Vermögen-, Erbschaft- und Gewerbesteuer hinzu. Überdies wird die Rente der Inflation angepaßt; beim privaten Vermögen ist dies nicht möglich. Das hat in der Vergangenheit dazu geführt, daß der sogenannte Generationenvertrag – nach Steuern – weit rentabler und sicherer als die selbstverantwortliche private Vermögensbildung war. So entstand ein ständiger politischer Druck, die Rentenversicherung als soziale Wohltat auszuweiten, die Notwendigkeit der privaten Kapitalbildung also noch weiter einzuschränken. Gleichzeitig wurden die Risiken der Betriebsrenten für die Unternehmen durch die Rechtsprechung so erhöht (Quasi-Dynamisierungszwang), daß die Bereitschaft, auf diese Weise Kapital zu bilden, ebenfalls schwindet.

41. Die politische Brisanz des Problems liegt überwiegend darin, daß schon heute politische Entscheidungen

### **Mehrfach- besteuerung der Zukunfts- vorsorge**

## Raum für private Vorsorge

getroffen werden müssen, wenn die Gefahren für das System in einigen Jahrzehnten gebannt werden sollen. Ein junger Mann, der heute in das Berufsleben eintritt, muß für sein Alter disponieren. Wenn er sich auf die gesetzliche Rentenversicherung verläßt und es sich nach einigen Jahrzehnten zeigt, daß das System zahlungsunfähig ist, dann ist es für ihn zu spät, eine andere Altersversorgung aufzubauen. *Es ist schon jetzt nahezu gewiß, daß dieser junge Mann keine ebenso gute Altersversorgung aus der gesetzlichen Rentenversicherung bekommen kann wie die heutigen Rentner.* Sonst müßten sich die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung mehr als verdoppeln. Bedenkt man darüber hinaus, daß wegen der sich verschlechternden Bevölkerungsstruktur auch die Krankheitskosten steigen, so kommt man auf derart unerträglich hohe Abzüge vom Lohn, daß dieser Weg nahezu auszuschließen ist. Ganz abgesehen davon, daß diese Lösung faktisch nicht zu realisieren ist, wäre sie auch ungerecht. Die heutigen Rentner und die älteren Erwerbstätigen haben Einzahlungen in die gesetzliche Rentenversicherung geleistet, die, versicherungsmathematisch berechnet, nur einen Bruchteil ihrer derzeitigen Rente ausmachen. Dagegen müssen die heute Jüngeren Einzahlungen leisten, die weit über das hinausgehen, was sie einmal an Rente erwarten können. Die Aufrechterhaltung des heutigen Rentenniveaus würde also darauf hinauslaufen, die heute Alten einseitig zu Lasten der heute Jungen zu begünstigen. Sowohl die Notwendigkeit einer stärkeren Kapitalbildung als auch der Gesichtspunkt der Gerechtigkeit zwischen den Generationen spricht also dafür, das Rentenniveau relativ zu senken und dafür die Beiträge verhältnismäßig niedrig zu halten, so daß Raum für zusätzliche private Altersvorsorge geschaffen wird.

Darüber hinaus wird es notwendig sein, von der flexiblen Altersgrenze heutiger Form abzugehen. Zwar kann man das Pensionierungsalter der freien Wahl des einzelnen überlassen, man sollte jedoch versicherungsmathematische Abschläge bei früherer Pensionierung und versicherungsmathematische Zuschläge bei späterer Pensionierung einführen.

**Alle Formen der Altersvorsorge – von der gesetzlichen Rentenversicherung über das Beamtenruhegehalt – sollten überdies gleich besteuert werden. (Der KRONBERGER KREIS wird zur Reform des gesamten Systems der Zukunftsvorsorge konkrete Vorschläge vorlegen.)**



## IV. Ordnung der Staatswirtschaft

### Steuern und Subventionen

#### Zu hohe Steuerlast

42. Der Staat braucht Steuereinnahmen, um seine Aufgaben zu erfüllen. Steuern sind allerdings nicht das einzig mögliche Finanzierungsinstrument. Viele Leistungen können über Preise, Gebühren oder Beiträge finanziert werden. Der Umfang der notwendigen Steuereinnahmen hängt also zunächst vom Umfang der Staatsaufgabe ab. *Der Hauptgrund für die leistungsfeindlich hohe Besteuerung ist darin zu sehen, daß der Staat immer mehr Aufgaben an sich gezogen hat, die über Märkte besser erledigt werden könnten.* Wenn mehrere Finanzierungsformen möglich sind, dann ist die Finanzierung von Aufgaben über Preise, Gebühren oder Beiträge der Finanzierung über Steuern in der Regel vorzuziehen. Steuererhebung ist volkswirtschaftlich ungleich teurer als die Aufbringung derselben Beträge über Preise oder Gebühren. Auch das beste Steuersystem löst Steuerwiderstand aus, verzerrt wirtschaftliche Entscheidungen, und ist mit hohem Verwaltungsaufwand sowohl auf seiten des Staates als auch auf seiten der Privaten verbunden. Es gibt Schätzungen, nach denen die gesamtwirtschaftlichen Opfer, einschließlich der Effizienzverluste durch Fehlsteuerung von Aktivitäten, mehr als die Hälfte des eigentlichen Steuerbetrages ausmachen. Die Steuerlast ist also aus einem doppelten Grund zu hoch: Der Staat hat mehr Aufgaben an sich gezogen, als es vernünftig ist, und er finanziert einen größeren Teil als unvermeidbar davon durch Steuern.

#### Nichtdiskriminierendes Steuersystem

43. Ein Steuersystem ist dann gut, wenn es die wirtschaftlichen Entscheidungen möglichst wenig verzerrt. Im Falle hoher Belastungsunterschiede werden Investitionen und Wirtschaftsaktivitäten aus hoch besteuerten in niedrig besteuerte Bereiche abgedrängt. Das bedeutet einmal gesamtwirtschaftliche Verluste, weil niedrig besteuerte Bereiche über ihr Optimum hinaus ausgedehnt werden. Die Produktivität der Wirtschaft wird also gemindert. Gleichzeitig werden die fiskalisch ertragreichen und hoch besteuerten Bereiche immer kleiner. Auch der Steuerertrag ist also bei einem diskriminierenden Steuersystem vergleichsweise niedrig. Entsprechend sind wiederum

höhere Steuersätze notwendig, um die Staatsausgaben zu decken, und diese höheren Steuersätze verstärken ihrerseits die Umgehungs- und Abwehrreaktionen.

Es ist 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. Ursache dafür ist u.a. auch die Progressionswirkung der Besteuerung, die sich bei Inflation besonders bemerkbar macht. Obwohl der Einkommensteuertarif mehrmals gesenkt wurde, werden die Löhne heute etwa doppelt so hoch besteuert wie vor 15 Jahren. *Der unveränderte Steuerertrag bei höheren Steuersätzen zeigt drastische volkswirtschaftliche Schäden der Besteuerung an:* Es muß in erheblichem Umfang zu Fehlleitung von Kapital, zum Fehleinsatz von Arbeit, zu Steuerumgehungen, zu Kapitalflucht und zum Ausbau der Schattenwirtschaft gekommen sein. Es gibt heute kaum wirtschaftliche Entscheidungen, kaum Entwicklungen oder Fehlentwicklungen, die nicht in wesentlichem Maße von steuerlichen Erwägungen geprägt würden. Insbesondere sind die Steuerbemessungsbasen in vielfältiger Weise ausgehöhlt worden, so daß bei den geschrumpften Basen entsprechend hohe Steuersätze angewendet werden müssen. Richtig wäre gerade der entgegengesetzte Weg: Die Steuerbemessungsbasen sollten umfassend sein, und auf diese breite Bemessungsbasis können dann niedrige Steuersätze angewandt werden.

44. Innerhalb des Steuersystems erscheint eine gewisse Umschichtung von den direkten zu den indirekten Steuern angemessen. Das Glanzstück unseres derzeitigen Steuersystems ist die Umsatzsteuer. Sie ist weitgehend neutral. Allerdings fördert eine hohe Umsatzsteuer die Schattenwirtschaft genauso wie eine höhere Einkommensteuer. Insoweit ist Neutralität nicht herzustellen. *Alle Steuern auf den Kapitalverkehr sind volkswirtschaftlich besonders schädlich.* Sie sollten abgeschafft werden. Das betrifft die Gesellschaftsteuer, die Börsenumsatzsteuer, den Wechselstempel und die Grunderwerbsteuer.

**Umschichtung  
innerhalb des  
Steuersystems**

**Problem  
Gewerbsteuer**

45. Ganz besondere Probleme wirft die Gewerbesteuer auf. Diese Probleme werden gelegentlich falsch gesehen. Die unterschiedliche Höhe der Gewerbesteuer in verschiedenen Gemeinden verzerrt den Wettbewerb nicht. Gemeinden mit hohem Gewerbesteuersatz müssen entsprechende Standortvorteile bieten, und sie tun es regelmäßig auch. Eine Nivellierung der Gewerbesteuer würde die meist ohnehin begünstigten Gewerbestandorte noch attraktiver machen, also Ballung und Verstädterung auf der einen Seite, Entvölkerung des Landes auf der anderen Seite begünstigen. Die Gewerbesteuer verzerrt den internationalen Wettbewerb nicht. Allgemeine Steuerbelastungsdifferenzen kommen in den Wechselkursen zum Ausdruck. So etwa bliebe auch die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft insgesamt international erhalten, wenn die Einfuhrumsatzsteuer abgeschafft und die Steuerfreiheit bei der Ausfuhr beseitigt würde. Das würde zu einer entsprechenden Änderung des DM-Wechselkurses führen. *Der eigentliche Schaden der Gewerbesteuer liegt darin, daß sie in ihrer heutigen Ausgestaltung praktisch eine Zusatzgewinnsteuer ist*, daß sie also gewerbliche Tätigkeiten gegenüber nichtgewerblichen (im Sinne des Steuerrechts) benachteiligt, also auch insbesondere die Eigenkapitalfinanzierung von Unternehmen erschwert. Die Gewerbesteuer ist ein wichtiger Grund dafür, daß die Eigenkapitalquoten deutscher Unternehmen so gering sind. Die Eigenkapitalschwäche hat weniger mit der Ertragsschwäche deutscher Unternehmen zu tun. Sie ist Ausdruck einer Gewerbesteuervermeidung. Man sollte deshalb anstelle der Gewerbesteuer eine Steuer mit breiter Bemessungsbasis und einem größeren Kreis von Steuerpflichtigen setzen, und zwar sowohl im Interesse der Gemeinden als auch im Interesse der Wirtschaft. (Siehe hierzu KRONBERGER KREIS, „Vorschläge zu einer ‚Kleinen Steuerreform‘“, Schriften des KRONBERGER KREISES, Band 2.)

46. Die zentrale und große Reformaufgabe ist allerdings die Neuordnung des Systems der direkten Steuern. Dieses System mit Einkommen-, Körperschaft-, Vermögen-, Erbschaft- und Schenkungssteuer hat ganz außerordent-

lich starke Verzerrungswirkungen auf die Wirtschaftsaktivitäten hervorgerufen. Einige davon wurden bereits erwähnt:

- Verschiedene Formen der Altersvorsorge werden ganz unterschiedlich besteuert.
- Die Vermögensbildung wird gegenüber dem Konsum diskriminiert.
- Verschiedene Investitionsformen werden ganz unterschiedlich steuerlich belastet, teils auch netto subventioniert.
- Verschiedene Finanzierungsformen von Unternehmen lösen ganz verschiedene Steuerlasten aus.
- Die steuerliche Belastung verschiedener Unternehmensformen ist unterschiedlich. Die Aktiengesellschaft – als die Gesellschaftsform, welche sich für eine Beteiligung breiter Schichten besonders eignet – wird gerade hoch belastet.

Darüber hinaus sollte man *das gesamte System des sozialen Ausgleichs, einschließlich des Familienlastenausgleichs in die direkte Besteuerung einbringen*. Im Rahmen der Besteuerung muß die Leistungsfähigkeit oder Bedürftigkeit eines Bürgers ohnehin festgestellt werden. Viele soziale Maßnahmen würden sich erübrigen, wenn man sie in den Steuertarif einarbeitete (siehe Tz. 34).

47. Wenn dies verwirklicht werden soll, so sind die direkten Steuern zu einer einzigen Steuer zusammenzufassen. Diese Steuer muß eine umfassende Bemessungsbasis haben, also keinen Raum mehr für die vielerlei Steuerbefreiungen unseres heutigen Rechts lassen. Die Forderung nach Neutralität der Besteuerung gegenüber dem Konsum oder der Ersparnis läuft auf eine Konsum- oder Ausgabensteuer hinaus. Die Forderung nach Integration der Sozialleistungen in die Besteuerung erfordert eine sogenannte Negativsteuer, und die Forderung nach Gleich-

## **Neuordnung des Systems der direkten Steuern**

## **Bürgersteuer**

**Subventionen  
sind negative  
Steuern**

besteuerung aller Rechts- und Finanzierungsformen erfordert die sogenannte Teilhabersteuer. Werden diese Forderungen zusammengefügt, so kommt man zu der von uns vorgeschlagenen Bürgersteuer. Diese Steuer, die nicht nur die hier aufgeführten, sondern noch eine Reihe anderer Verzerrungen beseitigt, ist in ihrer Gesamtheit relativ einfach. (Siehe hierzu KRONBERGER KREIS, „Die Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung von direkten Steuern und Sozialleistungen“, Schriften des KRONBERGER KREISES, Band 11.)

48. Subventionen sind nichts anderes als negative Steuern. Sie können ein geeignetes Mittel zur Erreichung politischer Ziele sein. *Es ist oft billiger, private Tätigkeit durch Subventionen zu stimulieren als die entsprechende Tätigkeit in die Hand des Staates zu legen.* So wäre es z.B. wesentlich effizienter, private Theater und Museen staatlich zu fördern, als staatliche Theater und Museen zu unterhalten. Subventionen können auch dort ein geeignetes Mittel zur Verfolgung staatlicher Ziele sein, wo Unternehmen externe Erträge bewirken, wo also Leistungen für die Gesamtheit erbracht werden, für die die Unternehmen keine Rechnung ausstellen können. Dies betrifft beispielsweise die Leistungen der Luft- und Wasserreinigung durch den Wald oder diejenigen im Bereich der Grundlagenforschung.

*Die Subventionen in der Bundesrepublik gehen allerdings weit über jedes vertretbare Maß hinaus.* In einer ganzen Reihe von Fällen sind die Subventionszwecke selbst fraglich (z.B. Wohnungsbau). In anderen Fällen erreichen Subventionen das Gegenteil der angegebenen Zwecke – so dort, wo Subventionen mit dem Ziel der Erhaltung unwirtschaftlich gewordener Arbeitsplätze gegeben werden. Man könnte mehr Arbeitsplätze erhalten oder neu schaffen, wenn die eingesetzten Mittel zur Steuersenkung verwandt würden. In weiteren Fällen wird in höchst unwirtschaftlicher Weise subventioniert: Es werden zur Erreichung eines bestimmten politischen Ziels wesentlich größere Mittel aufgewandt als bei wirksamerem Einsatz der Subvention. Das wichtigste Beispiel dieser Art war vor einigen Jahren noch die Berlin-Subvention.

*Ordnungs- und rechtspolitisch ist es bedenklich, daß Subventionen von Fall zu Fall gewährt werden dürfen. Steuern werden nur nach allgemeinen Gesetzen erhoben, und jeder, der die entsprechenden Tatbestände erfüllt, hat die entsprechenden Steuern zu zahlen. Im Falle der Subvention wendet der Staat dagegen willkürlich einzelnen Bürgern oder Gruppen Vermögenstitel zu, ohne daß andere, die denselben Tatbestand erfüllen, ebenfalls in den Genuß staatlicher Hilfen kommen. Auf diese Weise treiben sich die Bundesländer gegenseitig in einen Subventionswettlauf: Wenn Hamburg seine Werften unterstützt, dann müssen auch Niedersachsen und Schleswig-Holstein ihren Werften Hilfe zukommen lassen. So gibt es viele Fälle, in denen die Notwendigkeit einer Subvention die Folge einer anderen Subvention ist. Ein Staat, der vieles subventioniert, sieht sich schließlich gezwungen alles zu subventionieren – womit am Ende niemandem geholfen wäre. Wir brauchen ein Subventionsrahmengesetz, das es dem Staat unmöglich macht, willkürlich einzelne Betriebe – wie die AEG oder Arbed Saarstahl – zu unterstützen, ohne daß es dafür allgemeine und für jeden geltende Kriterien gäbe.*

49. 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. Es ist auf Dauer anzustreben, daß alle Gebietskörperschaften ihre Ausgaben aus eigenen Mitteln decken müssen. Werden *Ausgabenkompetenz* und *Einnahmeverantwortung zur Deckung* gebracht, 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 der unsrige.

**Reform des  
Finanz-  
verbundes**

## Staatliche Leistungserstellung

### Wettbewerbsgleichheit zwischen Staat und Privaten

50. 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 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 rührt allein daher, 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 gesamten 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 zustandekommen. Es muß Wettbewerbsgleichheit zwischen öffentlichen und privaten Anbietern hergestellt werden. Das bedeutet im Prinzip die Gleichbesteuerung und Gleichsubventionierung öffentlicher und privater Leistungsanbieter, die Pflicht zur Ausschreibung von Leistungen, eine öffentliche Rechnungslegung über die Kosten eigener Leistungen und über die Ergebnisse der Ausschreibungen.

### Öffentliche Unternehmen sind eine Last

51. *Staatliche Wirtschaftstätigkeit ist eine finanzielle Last für die öffentlichen Haushalte*. Bringt sie – was die Regel ist – Verlust, so finanziert der Fiskus über den Verlust hinaus auch noch die Neuinvestitionen. Bringt sie Gewinn, so reicht dies erst meist nicht einmal zur notwendigen Eigenkapitalbildung aus. Die Privatisierung öffentlicher Unternehmen würde die Staatskassen in jedem Fall entlasten. Gewinnbringende Unternehmen könnten zu guten Prei-

sen veräußert und der Erlös könnte zur Schuldentilgung verwandt werden. Verlustbringende Unternehmen würden zwar nur geringe Preise erzielen: Privatisierung ersparte aber die laufenden Zuschüsse.

52. 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 sind, 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 Entscheidungen zentralisiert werden, da schwinden Motivationen, und wo Motivationen beseitigt werden, da ergibt sich die Notwendigkeit zu Zentralisierung.* Zentralisierung bedeutet aber nicht, daß Fehler vermieden, sondern nur, daß sie vereinheitlicht werden.

53. Der Staat bedient sich heute zur Erfüllung seiner Aufgaben derselben Techniken wie vor hundert Jahren. Sie waren angebracht, als die Apparate noch überschaubar waren. *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 derzeit benutzten Instrumenten nicht gemessen werden. Auch der Staat kann jedoch von den modernen Techniken der Förderung in Wirtschaftsunternehmen profitieren. Die Objektivierung der Leistung sollte in erster Linie den Beamten selbst zugute kommen. Überall dort, wo Gehalt und Beförderungschancen an ob-

**Öffentlicher  
Dienst:  
Motivation  
statt Regle-  
mentierung**

**Leistungs-  
kontrolle  
im Amt**



ektiv 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.

*Nahezu im gesamten öffentlichen Bereich ist die Produktivität in den vergangenen Jahrzehnten dort, wo sie meßbar ist, gesunken. Dagegen ist im privaten Dienstleistungsbereich die Produktivität mit nahezu derselben Rate wie in der Industrie gestiegen. Wenn die Produktivität im öffentlichen Bereich um 3 Prozent pro Jahr verfällt und wenn erreicht werden könnte, daß sie stattdessen – wie im privaten Dienstleistungssektor – um 3 Prozent 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, sind erhebliche *Rationalisierungsreserven* zu vermuten.*

## **Privatisierung**

54. Der gesamte Fragenkomplex der Rationalisierung staatlicher Leistungserstellung, des Wettbewerbs staatlicher Unternehmen mit privaten Unternehmen und die damit zusammenhängenden Fragen des Rechnungswesens und der Finanzierungsformen (Finanzausgleich, Mischfinanzierung) ist noch nicht einmal andiskutiert. Dies erscheint aber ganz besonders lohnend. Wir würden es für zweckmäßig halten, eine *staatliche Kommission* ins Leben zu rufen, die *Vorschläge zur Rationalisierung staatlicher Leistungserstellung erarbeitet*, die sich also insbesondere mit den Finanzierungsformen öffentlicher Tätigkeiten, der Motivation öffentlich Bediensteter, dem staatlichen Rechnungswesen und der Ordnung des Wettbewerbs von Staat und Privaten zu befassen hätte. Ebenso scheint es uns sinnvoll, das Amt eines Privatisierungsbeauftragten zu schaffen. Dieser Privatisierungsbeauftragte sollte das Recht haben, den Parlamenten von sich aus Vorschläge zur Privatisierung vorzulegen. Er sollte überdies von Parlamentariern des Bundes, der Länder und der Gemeinden

angerufen werden können, um Vorschläge zur Privatisierung zu erarbeiten oder die finanziellen Konsequenzen von Privatisierungsvorhaben aufzuzeigen.

## V. Integration von Wirtschafts- und Sozialordnung

**Ziel: Eine wohlgeordnete Soziale Marktwirtschaft**

55. Es gibt eine ausgebauten Theorie der Wirtschaftsordnung. Eine Gesamtkonzeption der Sozialordnung fehlt. Die Wirtschaftsordnung der Marktwirtschaft beruht auf der wirtschaftlichen Freiheit. Die geltende Sozialordnung beruht auf der Vorstellung, durch Eingriffe in die Marktprozesse soziale Gerechtigkeit schaffen zu können. Die Eckpfeiler einer Marktwirtschaft sind Vertragsfreiheit, Eigentum und Wettbewerb. Im Sozialsystem wird versucht, die Entsprechung von Marktleistung und Gegenleistung durch Eingriffe zu steuern. Dies führt dazu, daß Eigentumsrechte in vielfältiger Weise ausgehöhlt werden, die Vertragsfreiheit beschnitten und der Wettbewerb – etwa am Arbeitsmarkt – unterbunden wird. Diese beiden Konstruktionselemente – Selbstbestimmung in der Wirtschaft und Interventionismus im Sozialsystem – passen nicht zusammen. Das Sozialsystem mindert in erheblicher Weise die Effizienz einer Marktwirtschaft, und der Markt vereitelt die guten Absichten der Sozialpolitiker.

Unser Bemühen ist darauf gerichtet, darzulegen, wie Marktwirtschaft und Sozialsystem integriert werden können, ohne daß es zu einer gegenseitigen Blockierung kommt. Das Ziel ist eine wohlgeordnete Soziale Marktwirtschaft. In ihr werden sich die Ziele des Sozialstaates – Sicherheit vor den Wechselfällen des Lebens, ein ausreichendes Einkommen im Alter und gleichmäßigere Verteilung des Wohlstandes – in viel größerer Vollkommenheit erreichen lassen als derzeit. Sie wird darüber hinaus wesentlich effizienter sein als unsere jetzige, noch durch ein Übermaß von staatlichen Eingriffen geprägte Wirtschaft.

## **Bisherige Veröffentlichungen des KRONBERGER KREISES:**

- 1 Mehr Mut zum Markt (1983)
- 2 Vorschläge zu einer „Kleinen Steuerreform“ (1983)
- 3 Mehr Beteiligungskapital (1983)
- 4 Mehr Markt im Verkehr (1984)
- 5 Arbeitslosigkeit  
Woher sie kommt und wie man sie beheben kann  
(1984)
- 6 Die Wende  
Eine Bestandsaufnahme der deutschen  
Wirtschaftspolitik (1984)
- 7 Mehr Markt in der Wohnungswirtschaft (1984)
- 8 Für eine Neue Agrarordnung  
Kurskorrektur für Europas Agrarpolitik (1984)
- 9 Mehr Markt für den Mittelstand (1985)
- 10 Mehr Markt im Arbeitsrecht (1986)
- 11 Bürgersteuer – Entwurf einer Neuordnung  
von direkten Steuern und Sozialleistungen (1986)
- 12 Mehr Mut zum Markt – Konkrete Problemlösungen  
(1986)

**Vom FRANKFURTER INSTITUT  
für wirtschaftspolitische Forschung e.V.:**

Wolfram Engels,  
Über Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit  
(1985)

ISBN 3-89015-012-8