



Mehr Langfristdenken in Gesellschaft und Politik

Juergen B. Donges, Wolfram Engels
Walter Hamm, Wernhard Möschel
Manfred J.M. Neumann, Olaf Sievert
(Kronberger Kreis)

Mehr Langfristdenken in Gesellschaft und Politik (1994)

(Band 28 der Schriften des Kronberger Kreises)

Inhalt

I.	Ursachen des Scheuklappendenkens	3
II.	Ein wirtschafts- und sozialpolitisches Sündenregister	7
III.	Was zu tun ist	18

Gefahren kurzfristigen Denkens

In der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik haben sich in den letzten Jahren Illusionen breitgemacht – Illusionen über das, was künftig noch aus öffentlichen Kassen bezahlt werden kann, ohne daß die Abgabepflichtigen überfordert werden. Eine wesentliche Ursache der bedenklichen Entwicklung ist darin zu sehen, daß überfällige Korrekturen früherer politischer Entscheidungen zu lange hinausgezögert, die Folgekosten beschlossener neuer Maßnahmen nicht hinreichend bedacht und ständig neue Wechsel auf die Zukunft ausgestellt werden. Die langfristigen Folgen staatlicher Unterlassungen und Aktivitäten werden sträflich vernachlässigt. Eine kurzatmige Politik, die oft zu hektischen, unvorhersehbaren Änderungen wichtiger Rahmenbedingungen für die private Wirtschaft führt, zwingt auch viele Unternehmen dazu, sich weniger an den langfristigen Chancen auf Märkten und mehr an den ständig veränderten staatlichen Vorschriften zu orientieren.

In den allernächsten Jahren werden die finanziellen Lasten früher getroffener Maßnahmen, etwa in der Rentenversicherung, noch tragbar sein. Nach der Jahrtausendwende ist jedoch mit Auswirkungen zu rechnen, die die Grenzen der Abgabenbelastung zu überschreiten drohen. Zu den steigenden Lasten der Rentenversicherung treten die Ausgaben für die Pflegeversicherung hinzu. Die Lasten für die Verzinsung der öffentlichen Schuld schwellen an. Investitionen in die vernachlässigte Infrastruktur müssen nachgeholt, Sünden in der Entsorgungspolitik beseitigt werden. Wir haben uns inzwischen daran gewöhnt, daß gegenwärtiger Konsum nicht allein aus laufenden Einkommen, sondern zu einem erheblichen Teil mit öffentlichen Krediten bezahlt wird. Schulden von heute sind aber die Steuern von morgen. Offene Rechnungen werden in der Zukunft präsentiert.

Das Denken in zu kurzen Zeithorizonten und Wirkungsketten hat mannigfache Wurzeln. Es wäre falsch, die Schuld allein Politikern, politischen Parteien und staatlichen Institutionen zuzuschreiben. Interessenverbände der verschiedensten Art sind unablässig bestrebt, ihren Mitgliedern kurzfristig spürbare Erfolge zu präsentieren, indem sie öffentliche Kassen anzupfen, geldwerte Vorteile durchsetzen oder Belastungen aus einem Abbau von Vergünstigungen verhindern. Gewerkschaften haben über Jahrzehnte trotz schlechter Erfahrungen eine kurzsichtig angelegte Lohnerhöhungspolitik ver-

folgt, die zu einer rasch wachsenden Sockelarbeitslosigkeit gerade unter den beruflich schlecht Qualifizierten beigetragen hat. Ob die sich abzeichnende Neuorientierung der gewerkschaftlichen Lohnpolitik einen dauerhaften Kurswechsel einleitet oder bald wieder den alten Umverteilungsstrategien weichen muß, bleibt abzuwarten. In der Bevölkerung ist der Anteil jener, die „dem Staat“, also letztlich der Gesamtheit der Abgabepflichtigen, immer mehr und dem einzelnen immer weniger Verantwortung für private Angelegenheiten zuweisen möchten, gewachsen.

Viele Politiker reagieren auf solche Zeitströmungen positiv und in verstärkendem Sinne, so folgenschwer derartige Einstellungen für das Gemeinwesen auch sind. Politische Parteien denken aus eigennützigem Erwägungen in Wahlperioden. Politiker sind in der Regel bestrebt, die Wähler günstig zu stimmen, weil sie an der Macht bleiben oder an die Macht gelangen möchten. Die mittelbaren und die langfristigen Folgen aktueller Beschlüsse bleiben oft unerwähnt, oder sie werden bagatellisiert. Belastende Neben- und Fernwirkungen staatlicher Maßnahmen treten häufig erst nach vielen Jahren auf. Die Politiker können damit rechnen, daß dann der kausale Zusammenhang mit früheren Interventionen weithin nicht erkannt wird. Fehler werden dem Verursacher nicht angerechnet. Solche Defekte einer parlamentarisch-demokratischen Ordnung sind in vielen Ländern zu beobachten. Ein Symptom hierfür ist das steile Ansteigen der Staatsverschuldung. In Deutschland haben die schweren Lasten der deutschen Einheit diese Fehlentwicklungen eskalieren lassen. Bei uns stellt sich mit besonderer Brisanz die Frage, in welcher Weise wirksam gegengesteuert werden kann.

Welchen Personen und Institutionen sind die langfristigen Interessen in einer freiheitlichen Ordnung anvertraut? Welche Wirkungszusammenhänge veranlassen die Akteure zur Beachtung mittelbarer Folgen und weiter Zeithorizonte? Welche Personen und Institutionen sind besser als andere für die Wahrnehmung langfristiger Interessen geeignet? Welche Kräfte müssen gestärkt werden, damit punktuell Denken zurückgedrängt und die Bedürfnisse der kommenden Generation mit größerer Durchschlagskraft als bisher berücksichtigt werden?

Wenn zum nachhaltigen Wohl des Gemeinwesens für ein verantwortungsvolleres Handeln mit weiten Zeithorizonten gesorgt werden soll, dann sind dies die Fragen, die besonders dringend einer überzeugenden Antwort bedürfen. Und es ist höchste Zeit, diese Antworten in zukunftsorientierte Politik umzusetzen.

Januar 1994 Juergen B. Donges, Wolfram Engels
 Walter Hamm, Wernhard Möschel
 Manfred J. M. Neumann, Olaf Sievert
 (KRONBERGER KREIS)

I. Ursachen des Scheuklappendenkens

1. Umschmeicheln von Wählern

Aktuelle Nöte und Sorgen nehmen im privaten Leben wie auch in der praktischen Politik aus verständlichen Gründen oft einen höheren Rang ein als künftig zu erwartende Schwierigkeiten und Probleme. Akute Existenzgefahren verkürzen den Zeithorizont, zunehmender Wohlstand pflegt ihn zu erweitern. Gleichwohl ist selbst im öffentlichen Leben reicher Volkswirtschaften oft ein bedenkliches Ausmaß an Mißachtung künftiger Bedürfnisse zu beobachten. Der Wohlstand von heute gilt selbst dann als vordringlich, wenn damit gerechnet werden muß, daß infolgedessen der Lebensstandard von morgen empfindlich geschmälert wird. Wenn Politiker und politische Parteien darum wetteifern, Wohltaten mannigfacher Art zu Lasten der öffentlichen Haushalte auszustreuen, Wohnungsmieten auf breiter Front (nicht nur für Bedürftige) marktwidrig niedrig zu halten, Sozialleistungen und Subventionen zu erhöhen und dies alles mit Wechseln auf die Zukunft zu bezahlen, lassen sich Wähler nur allzu leicht und oft täuschen. Die Erfahrung lehrt, daß solche finanziellen Belastungen selbst dann kaum zu revidieren sind, wenn die Überforderung der öffentlichen Haushalte überdeutlich zu erkennen ist. Niemand verzichtet gern auf einmal zugestandene und mühsam erstrittene staatliche Vergünstigungen. Sie werden schnell zum Besitzstand der jeweiligen Gruppe. Politiker scheuen sich deswegen, den Status quo zu verändern. Da auch die Finanzierung wachsender Staatsausgaben über höhere Steuern und Abgaben viele Wähler verstimmt, wird die zunehmende öffentliche Verschuldung als das kleinere Übel empfunden. Die Bezahlung des öffentlichen Konsums von heute wird in die Zukunft verschoben.

Diese bedenkliche und gefährliche Entwicklung ist kein unabwendbares Schicksal. Voraussetzung für eine erfolgreiche Therapie ist das Erkennen der tiefen Ursachen der Krankheit. Erst die Diagnose läßt erkennen, woran es fehlt und was geändert werden muß.

Nicht auf allen Politikfeldern ist das Verhaltensmuster allzu engstirnigen und punktuellen Denkens und Handelns zu beobachten. In der Umweltschutzpolitik ist dies am deutlichsten zu erkennen. Existentielle Gefahren, die erst in Jahrzehnten – möglicherweise – akut werden, haben dem Umweltschutz heute zu einer hohen Priorität in der Rangordnung politischer Ziele verholfen. Dieses Nachdenken über langfristig möglicherweise drohende Gefahren ist richtig, darf aber nicht zu überhasteten Taten verleiten. Gelegentlich droht in der Umweltschutzdiskussion sogar eine zu einseitige, übertriebene und verabsolutierende Wahrnehmung künftiger Interessen.

Aus diesem Fall läßt sich eine wichtige Lehre ziehen: Politiker registrieren deutliche Veränderungen der Einstellung und der Stimmungen bei den Wählern. Gelingt es, breite Schichten der Wähler von der Notwendigkeit zu überzeugen, den politischen Kurs auf diesem oder jenem Feld zu ändern, werden auch die Politiker folgen, selbst dann, wenn es sich um sehr langfristige Ziele und um noch ungewisse Ereignisse in der Zukunft handelt. Solche Erfolge in der Beeinflussung der öffentlichen Meinung setzen allerdings voraus, daß sich breite Schichten der Bevölkerung ernsthaft betroffen fühlen, mit gravierenden Nachteilen rechnen und erste Vorboten befürchteter Fehlentwicklungen bereits erkennbar sind.

Die Chancen, den politischen Kurs über die Alarmierung einer breiten Öffentlichkeit und über ein Umdenken bei den Wählern zu verändern, werden allerdings auf wenige Sonderfälle beschränkt bleiben. Diese Tatsache muß zum Nachdenken darüber veranlassen, wie dafür gesorgt werden kann, daß im parlamentarisch demokratischen Kräftespiel sorgfältiger als bisher die mittelbaren und die langfristigen, oft kumulierenden Folgen politischen Handelns bedacht werden und wie dieses Wissen bei der Auswahl politischer Strategien wirksam umgesetzt werden kann. Die Ansicht, man könne darauf vertrauen, daß in Fällen von Politikversagen die Wähler schon rebellieren werden, wird von der Erfahrung widerlegt.

2. Einschränkung selbstverantwortlichen privaten Handelns

In einer freiheitlichen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung liegt die Verantwortung für langfristige Entscheidungen in allererster Linie bei den privaten Haushalten und den Unternehmen. In nahezu allen Familien ist es selbstverständlich, daß gute Voraussetzungen für das Fortkommen der Kinder geschaffen werden. Es wird nach der Devise gehandelt: Unseren Kindern soll es später einmal besser gehen. Die Bereitschaft, langfristig in Wohnungseigentum zu investieren und sich gegen künftige Risiken zu versichern, ist weit verbreitet. Für Zusatzrenten im Alter wird in sehr vielen Haushalten vorgesorgt. Die Vermögensbildung in breiten Bevölkerungsschichten hat ein noch vor wenigen Jahren für utopisch angesehenes Ausmaß erreicht. Im privaten Leben denkt eine überwältigende Mehrheit der Bürger langfristig, obschon die kollektive Absicherung gegen Lebensrisiken durch die Sozialversicherung in den letzten Jahrzehnten ganz erheblich ausgebaut worden ist.

Die Abwägung der Gegenwartsbedürfnisse und der Zukunftswünsche folgt den individuell gesetzten Prioritäten. Unverkennbar haben sich die Zeithorizonte in vielen privaten Haushalten mit steigendem Lebensstandard beträchtlich erweitert. Wachsende private Verantwortung für die Zukunft kennzeichnet das Verhalten der Masse der privaten Haushalte. Eine entscheidende Voraussetzung für privatwirtschaftliche Vorsorge und Risikoübernahme ist freilich ein hohes Maß an Geldwertstabilität. Hohe Inflationsraten vernichten Sparkapital und bestrafen diejenigen, die private Vorsorge betreiben. Da nicht durch Sachwerte gesicherte Sparformen weit überwiegen und da eine Flucht in Sachwerte für die meisten Haushalte keine Alternative bildet, ist das Handeln mit weiten Zeithorizonten unmittelbar abhängig vom Erfolg oder Mißerfolg der Geldwertstabilitätspolitik.

Unverkennbar setzt andererseits eine nicht gerade kleine Gruppe privater Haushalte trotz stark gestiegenen Lebensstandards darauf, daß selbst für banale Lebensrisiken oder Notfälle nicht selbstverantwortlich vorgesorgt zu werden braucht. Der „Staat“ oder die „Solidargemeinschaft“ solle die Lasten hierfür übernehmen. Diese Einstellung – von vielen Politikern unterstützt – begünstigt von kurzfristigem Denken geprägte Verhaltensweisen. Auch private Haushalte, die zu eigener Vorsorge bereit sind und sie praktizieren, haben meist

nichts gegen höhere kollektive Absicherung individueller Lebensrisiken einzuwenden – in der Hoffnung, daß andere dafür bezahlen. Je deutlicher es wird, daß alle Bereiche der Sozialversicherung wegen unverträglich werdender hoher Beitragsbelastungen verstärkt auch auf Eigenverantwortung setzen müssen (vor allem in der Altersversorgung), desto energischer muß freilich auf ein Umdenken hingearbeitet werden.

Unternehmerisches Handeln ist regelmäßig auf nachhaltige Vermögensmehrung und Gewinnerzielung gerichtet. Langfristiges Denken ist die unabdingbare Voraussetzung für das Erreichen dieses Ziels. Oft viele Jahre dauernde Investitionsphasen und die lange Lebensdauer vieler Investitionsgüter zwingen zu weit vorausschauendem Denken. Unternehmern muß das Handeln mit weiten Zeithorizonten nicht erst nahegebracht werden. Es ist eine wesentliche Vorbedingung für den geschäftlichen Erfolg.

Auch die langfristigen Dispositionen der Unternehmer können allerdings von Staats wegen empfindlich beeinträchtigt werden. Hohe und stark schwankende Inflationsraten vergrößern die Investitionsrisiken. Eine unetstetige und unberechenbare Wirtschafts-, Steuer- und Sozialpolitik vermindert die Investitionsneigung und legt den Verzicht auf risikoreiche innovative Vorstöße nahe. Eine im internationalen Vergleich überhöhte Steuerbelastung bewirkt die Verlagerung unternehmerischer Initiativen ins Ausland. Beschäftigungs- und Wohlstandsimpulse gehen der heimischen Volkswirtschaft verloren.

Für Unternehmer – und erst recht für ihre Verbände – bedeuten staatliche Interventionen und Hilfeangebote eine ständige Versuchung, sich auf öffentliche Unterstützung zu verlassen oder sie zu fordern, anstatt die langfristige Existenzsicherung mit eigener Kraft durch Bewährung im Wettbewerb zu gewährleisten. Das staatliche Instrumentarium hierfür ist breit gefächert: Es reicht vom Schutz vor ausländischer Konkurrenz über mannigfache nationale Wettbewerbsbeschränkungen (z.B. Regulierungen) bis zu Steuervergünstigungen und Subventionszahlungen.

Unter solchen Umständen denaturiert unternehmerisches Denken. Der Wettbewerb zwingt zu unablässigen Anstrengungen, das eigene Angebot zu verbessern und kostengünstiger zu produzieren, risikoreiche Neuerungen zu wagen und auf neue Märkte vorzustoßen. Wesentlich bequemer ist es aber oft, öffentliche Instanzen

von der Notwendigkeit einer verstärkten staatlichen Protektion zu überzeugen. In vielen Wirtschaftsbereichen ist die Erfahrung gemacht worden, daß zunehmende Arbeitsplatzgefährdung ein wirksames politisches Druckmittel ist, neue oder großzügigere Unterstützung aus öffentlichen Kassen durchzusetzen. Langfristiges unternehmerisches Denken wird in solchen Fällen verdrängt durch kurzfristige Überlegungen, in welcher Weise zusätzliche Hilfen losgeeist werden können. Die vorausschauende Anpassung der unternehmerischen Produktionsprogramme und Produktionsanlagen im Hinblick auf sich ändernde Marktverhältnisse wird vernachlässigt oder unterbleibt. Manche Unternehmer fragen sich: Was bekomme ich aus der Staatskasse, wenn ich dieses oder jenes tue? Das Kassieren staatlicher Prämien, Vergünstigungen, Zuschüsse und Hilfen verspricht leichteren Gewinn als unternehmerische Leistung. Das einzelwirtschaftliche Denken und Handeln wird korrumpiert und in falsche Bahnen gelenkt. In hochregulierten Bereichen sind solche bedenklichen Fehlentwicklungen am deutlichsten sichtbar. Nur dort, wo Unternehmer ohne Möglichkeiten des Rückgriffs auf öffentliche Kassen selbstverantwortlich handeln, kann mit ausreichend weiten privaten Zeithorizonten gerechnet werden.

Soweit die Voraussetzungen für eigenverantwortliches privates Handeln gegeben sind und seitens des Staates nicht beseitigt werden, ist langfristiges privatwirtschaftliches Denken in Haushalten und Unternehmen zugleich den langfristigen gesamtgesellschaftlichen Interessen förderlich. Anstrengungen der privaten Haushalte mit dem Ziel einer guten Ausbildung der Kinder, der privaten Risikovorsorge und der Vermögensbildung bewirken ein Ansteigen des Human- und Sachkapitalbestands. Damit werden wichtige Voraussetzungen für steigende Arbeitsproduktivität, für ein zunehmendes Arbeitsplatzangebot, für höhere Reallöhne und wachsenden Wohlstand geschaffen. Unerwartete Belastungen des Gemeinwesens lassen sich leichter tragen. Langfristig orientiertes unternehmerisches Handeln ist die Vorbedingung für den nachhaltig erfolgreichen Einsatz eines qualitativ und quantitativ wachsenden Bestandes an Produktivkräften. Nur so können ein hoher Beschäftigungsstand, die internationale Wettbewerbsfähigkeit und die Finanzierung der Sozialleistungen auf Dauer gesichert werden.

Das wirkt sich auch auf die Spielräume für die Wirtschaftspolitik aus. Weite Zeithorizonte lassen sich in ganz entscheidender Weise gerade dadurch sichern,

daß langfristige Dispositionen privater Wirtschaftssubjekte nicht beeinträchtigt, nach Möglichkeit sogar gefördert und auf neuen Aufgabenfeldern zugelassen werden. Das bedeutet vor allem eine Prüfung der Frage, inwieweit der Rückzug des Staates aus Tätigkeitsgebieten, die Privaten überlassen werden können, zu besserer Vorausschau und sorgfältigerer Beachtung langfristiger Interessen des Gemeinwesens führen können. Und das bedeutet weiterhin, daß von Staats wegen die Chancen für privatwirtschaftliches Tätigwerden durch Sicherung eines stabilen Geldwerts, durch das Verbot von Wettbewerbsbeschränkungen, durch maßvolle Steuerlasten und Sozialvorschriften sowie durch faire, verlässliche und überschaubare Rahmenbedingungen für unternehmerisches Handeln, etwa im Umweltschutz, verbessert werden. Privatwirtschaftliche Dispositionen können entscheidend dazu beitragen, das Denken in zu kurzen Wirkungsketten zu korrigieren und zu überwinden. Noch einmal: Unternehmer handeln von sich aus so langfristig, wie es sachgerecht ist, wenn die Rahmenbedingungen richtig gesetzt sind.

3. Schwächen im politischen Kräftefeld

Staatliche und supranationale Organe sind in unterschiedlicher Weise dazu begabt, weite Zeithorizonte zu beachten. Je unabhängiger Institutionen mit festem gesetzlichen Auftrag vom unmittelbaren Wählervotum sind, desto ausgeprägter ist tendenziell die Neigung, langfristige Interessen mit zu berücksichtigen. Notenbanken mit einem hohen Maß an politischer Unabhängigkeit sind – wegen der überragenden Bedeutung der Geldwertstabilitätspolitik für langfristiges privatwirtschaftliches Disponieren – an erster Stelle zu nennen. Aber auch staatliche Einrichtungen wie das Kartellamt sind häufig unmittelbarem politischem Druck entzogen. Tagespolitisch motivierte Einflüsse können unter Hinweis auf drohende langfristige Fehlentwicklungen regelmäßig abgewehrt werden. In supranationalen Organen (mit autonomen Entscheidungsrechten oder mit der Möglichkeit, einzelne Staaten zu überstimmen) können nach dem Wählerwillen in einem Land schieflende politische Einflüsse meist gut neutralisiert werden. Mehrfach hat sich erwiesen, daß beispielsweise die Europäische Kommission Beschlüsse durchgesetzt hat, die beim deutschen Gesetzgeber keinerlei Chancen gehabt hätten (Deregulierung in der Versicherungswirtschaft und im Straßengüterverkehr als Beispiel).

Charisma und Überzeugungskraft eines Politikers sowie klare Mehrheiten einer politischen Partei (oder

Koalition) begünstigen die Durchsetzung einer nicht an Wahltermine gebundenen langfristigen Strategie (und umgekehrt). Insofern hat auch das Wahlrecht starken Einfluß auf die Zeithorizonte in der Politik. Unmittelbar nach einem Wahltermin sind zudem die Chancen vergleichsweise groß, eine allzu kurzfristig orientierte politische Linie zu korrigieren und die Interessen der kommenden Generation besser als bisher zu berücksichtigen. Starke Persönlichkeiten werden sich zutrauen, die Öffentlichkeit – entgegen verbreiteten gegenteiligen Ansichten – von der Notwendigkeit und Richtigkeit langfristig orientierter Strategien zu überzeugen. Bequemer ist es freilich, einer demoskopisch ermittelten Mehrheitsmeinung zu folgen, auch wenn solche Vorstellungen meist das kurzfristige Vorteilsstreben in den Vordergrund rücken und den langfristigen Interessen des Gemeinwesens schaden.

Daß sich die Zeithorizonte in der Politik verkürzt haben, ist maßgeblich ein Reflex gewandelter Ansichten in breiten Wählerschichten. Die Bereitschaft, persönliche Wünsche und Bedürfnisse durch selbstverantwortliches Handeln und eigene Anstrengungen zu befriedigen, ist innerhalb einer Generation stark geschrumpft. Die Maxime „Verlange nichts von der Allgemeinheit, was du selbst zu leisten imstande bist“ ist geradezu in das Gegenteil verkehrt worden. Ganzen Schülergenerationen ist vor allem gelehrt worden, welche Rechte sie einfordern können. Von Pflichten gegenüber der Allgemeinheit war und ist meist nur am Rande die Rede. Selbstverwirklichung, nicht selten die Selbstverwirklichung des Egomane, steht an erster Stelle. Egozentrisches Denken und Handeln, Rücksichtslosigkeit gegenüber Mitmenschen und kalkulierte Regelverstöße machen sich breit. In den Schulen und Universitäten war viel vom Erkennen und repressionsfreien Durchsetzen der persönlichen Ziele und Interessen die Rede, von einer Freiheit, die im Zeichen der Opposition gegen ein angeblich repressives Gemeinwesen Regelbindungen weithin ablehnte. Auch in den öffentlichen Medien ist diese Haltung verbreitet. Konstruktive Kritik findet sich nur selten. Früher anerkannte Werte werden abgelehnt, neue Werte aber nicht vermittelt. Toleranz gegenüber Andersdenkenden gilt weithin als Zumutung, nicht nur, weil sie im Konflikt mit dem eigenen Vorteilsstreben steht, sondern auch, weil das Recht zur Kritik (bis hin zur Diffamierung, genannt Ideologiekritik) die Pflicht zur Selbstkritik (bis hin zur Demut) völlig verdrängt hat. Appelle an die individuelle Leistungsbereitschaft werden belächelt. Das Anspruchsdenken dominiert. Selbst die illegale

Ausbeutung von Gemeinschaftskassen gilt als Sport. Solidarisches Denken und Handeln wird allein von den anderen erwartet.

Sicherlich wäre es falsch, diese Art des Denkens in Bausch und Bogen einer ganzen Generation zuzuordnen. Unzweifelhaft gibt es nach wie vor – und offenbar wieder verstärkt bei jungen Erwachsenen – die Bereitschaft, sich uneigennützig in den Dienst der Allgemeinheit zu stellen. Aber es bleibt die Tatsache, daß gemeinschaftsschädliches Denken und Handeln in breiten Schichten fest verwurzelt ist. Diese ichbezogenen Einstellungen verkürzen den Zeithorizont. Jetzt und heute wird ein bequemes und gutes Leben erwartet. Die kommende Generation hat kein Stimmrecht und kann sehen, wo sie bleibt. Manche Interessenverbände, aber auch Politiker und politische Parteien tun sich bei knappen Mehrheiten schwer, solche im Grunde asozialen Wertvorstellungen deutlich zu brandmarken und eine sich davon klar abhebende, nicht allein gegenwartsbezogene, die Interessen von Außenstehenden und noch nicht Wahlberechtigten berücksichtigende, die Selbstverantwortung stärkende und damit wahrhaft soziale politische Linie zu verfolgen. Die Umweltbewegung ist das einzige große Gegenbeispiel.

Als Mißstand ist ferner zu konstatieren, daß Politiker häufig erst dann zu handeln bereit sind, wenn Fehlentwicklungen weithin erkannt und mißbilligt werden. Umgedacht wird erst dann, wenn die Belastungen für die öffentlichen Haushalte ganz offensichtlich untragbar und Kursänderungen unabweisbar geworden sind. Bis es so weit kommt, bis Probleme als dringend löungsbedürftig empfunden werden, vergeht regelmäßig allzuviel kostbare Zeit. Dieses pathologische Lernen – überspitzt: Lernen erst nach der Katastrophe – ist ungemein teuer. Rechtzeitiges Umsteuern, insbesondere in regulierten und hochsubventionierten Wirtschaftsbereichen, würde die Lasten für die Allgemeinheit ganz wesentlich vermindern und nützte auch den von der Umstellung Betroffenen: Der ohnehin unvermeidliche berufliche Übergang vollzöge sich reibungsloser, nicht unter Zeitdruck und nicht – wie es meist der Fall ist – in Rezessionsphasen, in denen neue Arbeitsplätze rar sind. In einer breiten Öffentlichkeit wird es mangels hinreichender Aufklärung gleichwohl als Erfolg gewertet, wenn hochsubventionierte und entsprechend unsichere (meist auch schlecht bezahlte) Arbeit möglichst lange und mit steigenden Beträgen bezuschußt wird, obwohl auf diese Weise die Chance, Kapital für neue und leistungsfähigere Arbeitsplätze

bereitzustellen, verschlechtert wird. Die Sanierung der Deutschen Bundesbahn wird nach jahrzehntelangen fruchtlosen Diskussionen einen hohen dreistelligen Milliardenbetrag (einschließlich der Ablösung aufgelaufener Kredite und der Nachversicherung des Personals in der Rentenversicherung) verschlingen.

Eine andere Facette des wuchernden Gefälligkeitsstaats ist die Neigung, unentwegt neuen Forderungen und Wünschen der überaus zahlreichen Interessentengruppen nachzugeben. Politische Parteien sind bestrebt, ihre Klientel auf diese Weise bei der Stange zu halten. Bei knappen Mehrheiten ist die Versuchung groß, immer neue Ansprüche zu befriedigen. Je für sich genommen sind (punktuell gedacht) derartige Belastungen zwar oft geringfügig. Insgesamt ergeben sich dennoch hohe künftige und kaum mehr zu revidierende Belastungen, wie die heißen Auseinandersetzungen über den „Sozialabbau“ oder über Subventionskürzungen zeigen. Der Wohlfahrtsstaat neigt dazu, der kommenden Generation immer höhere finanzielle Lasten aufzubürden.

Sicherlich ist verantwortliche Politik nur auf der Grundlage parlamentarischer Mehrheiten möglich. Häufig gerät jedoch aus dem Blickfeld, daß parlamentarische Mehrheiten zerbröckeln, wenn das Gesamtinteresse ständig zu Lasten von Einzelinteressen zurückstehen muß und wenn um des kurzfristigen Erfolgs willen langfristig erhebliche Nachteile in Kauf genommen werden müssen. Das weitverbreitete Mißvergnügen an der Politik und der sich gegen die großen Parteien richtende Unwille in der Öffentlichkeit hat hier wichtige Wurzeln. Die Fehler von vorgestern und gestern holen die Politiker letztlich doch ein – oft schneller als erwartet. Die Nachgiebigkeit gegenüber Gruppeninteressen weckt zudem eine Flut immer neuer Ansprüche an die öffentlichen Haushalte. Der Staat wird zunehmend zum Objekt erpresserischen Drucks und hat kaum noch die Kraft, neue Prioritäten zu setzen und dort zu kürzen, wo der Einsatz öffentlicher Mittel entbehrlich geworden ist. In dem wuchernden Gefälligkeits- und Wohlfahrtsstaat schrumpfen die Zeithorizonte der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik. Punktueller wirtschaftspolitischer Denken und Handeln verdrängt das Denken in Systemzusammenhängen und verstellt den Blick auf die gesamtwirtschaftlichen Folgen.

II. Ein wirtschafts- und sozialpolitisches Sündenregister

An tagespolitischen Stimmungen orientierte, die langfristigen Folgen vernachlässigende Maßnahmen bestimmen häufig die Wirtschaftspolitik. Punktueller Denken und Handeln sind kennzeichnend für diese Art des Vorgehens. Auf Mißstände wird mit allenfalls vorübergehende Abhilfe versprechenden Maßnahmen reagiert. Unerwünschte Neben- und Fernwirkungen werden zu wenig bedacht oder aus tagespolitischen Gründen in den Wind geschlagen.

In der Wirtschaft wie in der Politik ist vorausschauendes Denken eine wesentliche Voraussetzung für nachhaltige Erfolge. Die voraussichtlichen Reaktionen und Aktionen der von politischen oder unternehmerischen Dispositionen Betroffenen müssen in Rechnung gestellt, die Erfolgsaussichten von Maßnahmen realistisch eingeschätzt werden. Wer bei der Lösung dieser schwierigen Aufgabe versagt, wird früher oder später scheitern. Wirtschaftspolitiker sind in einer dem Unternehmer vergleichbaren Lage, wenn auch mit einer besonderen, auf das Gemeinwohl bezogenen Aufgabenstellung. Ihre Maßnahmen bleiben letztlich wirkungslos und verfehlen das Ziel, wenn in zu kurzen Wirkungsketten gedacht wird.

Auf vier Feldern zeigen sich die nachteiligen Folgen allzu kurzsichtigen Denkens und Handelns in besonderer Schärfe: erstens auf dem Gebiet der staatlich zu verantwortenden Infrastruktur, zweitens in der Art der Finanzierung öffentlicher Ausgaben, drittens bei den staatlich zu setzenden Rahmenbedingungen für privates Handeln und viertens in Fehlentwicklungen, die primär von privaten Interessenverbänden, einschließlich der Gewerkschaften, ausgelöst werden.

1. Vernachlässigung investiver Aufgaben

Für das Angebot infrastruktureller Leistungen hat die öffentliche Hand in vielen Bereichen ein Monopol. Die Bereitstellung von Verkehrswegen, Bahnhöfen sowie von See-, Binnen- und Flughäfen ist ebenso Sache von Bund, Ländern und Gemeinden wie weithin die öffentliche Versorgung mit Strom, Gas und Wasser sowie die Entsorgung (Abwasser, Hausmüll). Ausschließlichkeitsrechte gerade der öffentlichen Hand sollten eigentlich dazu verpflichten, vorausschauend für den bedarfsgerechten Ausbau der Anlagen und Ein-

richtungen zu sorgen. Davon kann jedoch schon seit geraumer Zeit keine Rede sein. In fast allen hoheitlich verwalteten oder maßgeblich hoheitlich gesteuerten Teilbereichen der Infrastruktur gibt es schwerwiegende und kostentreibende Engpässe, zum Teil bedenkliche Unterlassungen notwendiger Instandhaltungs- und Erneuerungsausgaben. Das bedeutet nichts anderes als Substanzverzehr, Verschiebung fälliger Ausgaben in die Zukunft und zusätzliche (durch Mißwirtschaft verursachte) Kosten für die Benutzer (z.B. Stauungskosten, höhere Betriebskosten infolge vernachlässigter, unmoderner Infrastruktureinrichtungen).

Typische Merkmale von Infrastrukturanlagen sind hohe Kapitalintensität, lange Planungs- und Bauzeiten (meist 15 Jahre und mehr) sowie lange wirtschaftliche Lebensdauer. Weit vorausschauendes Handeln ist deswegen gerade auf diesem Tätigkeitsfeld der öffentlichen Hand unerlässlich. Der Staat und die Gemeinden betätigen sich als Investoren; sie haben für Kapitalgüter zu sorgen, die den Charakter wichtiger Komplementärinvestitionen für privatwirtschaftliche Aktivitäten haben. Unterbleiben solche Investitionen, so entstehen gesamtwirtschaftliche Wachstums- und damit Beschäftigungshindernisse. Ganze Regionen können so sehr an Standortgunst verlieren, daß Investoren in andere Gebiete abwandern. Viele Politiker setzen offenbar darauf, daß Ausgaben mit sofort für die Wähler fühlbar werdenden Wirkungen ihnen mehr Zustimmung einbringen als Infrastrukturinvestitionen, die erst in drei oder vier Legislaturperioden fertiggestellt sind und benutzbar werden.

Seit Anfang der siebziger Jahre – nicht zuletzt unter dem Einfluß wachsender Kritik am „Landschaftsverbrauch“, an Lärmemissionen und an der Luftverschmutzung – sind die öffentlichen Ausgaben für Verkehrswegen relativ (im Vergleich zu den öffentlichen Gesamtausgaben und zum Anstieg des Sozialprodukts) und real gesunken, obwohl die Benutzungsintensität ganz erheblich zugenommen hat. Nebenstraßen sind zwar fast durchweg in gutem Zustand und keineswegs überbelastet. Große Teile des Bundesfernstraßennetzes haben dagegen nicht mit dem Zuwachs der Verkehrsnachfrage Schritt gehalten. Die Folgen sind bekannt. Schon vor der Vereinigung der beiden deutschen Staaten stiegen Anzahl und Dauer der Staus auf allen Fernverkehrswegen – insbesondere auf den Straßen und in der Luft, aber auch auf der Schiene und auf Binnenwasserwegen – bedenklich an. Öffentliche Ausgaben, die dem

Konsum dienen, vor allem für Sozialleistungen und Subventionen, verdrängten investive Ausgaben.

Jede Generation übernimmt von der vorangegangenen einen Bestand an öffentlichem Produktivvermögen mit der Verpflichtung, ihn zu erhalten, bedarfsgerecht zu mehren und ihn der kommenden Generation in gutem Zustand zu übergeben. Diese Aufgabe wird seit vielen Jahren nur in unbefriedigender Weise erfüllt, selbst wenn die besonderen Umstände in Ostdeutschland außer Betracht bleiben. Zu den Lasten der deutschen Vereinigung kommen jetzt in Westdeutschland bisher unterlassene, nun aber nicht mehr aufschiebbare Ausgaben für die Infrastruktur hinzu. Es rächt sich, daß der Zeithorizont der Wirtschafts- und Finanzpolitik in den beiden letzten Jahrzehnten viel zu kurz gewesen ist und daß aus populistischen Gründen die öffentlichen Investitionsausgaben zugunsten des rasch wachsenden Sozialkonsums gekürzt worden sind.

Unzweifelhaft kommt den Umweltschutzziele hohe Bedeutung zu. Bürgerinitiativen haben dazu beigetragen, das öffentliche Gewissen zu schärfen. Eine Verweigerungshaltung gegenüber Infrastrukturinvestitionen ist dennoch fehl am Platze. Umweltschutzziele müssen und können mit anderen dringlichen politischen Zielen in Einklang gebracht werden. Insbesondere ist zu bedenken, daß Millionen fehlender Arbeitsplätze und Millionen neuer Wohnungen nicht ohne erhebliche Investitionen, nicht ohne zusätzlichen Verkehr und nicht ohne Bebauung zusätzlicher Flächen zu schaffen sind. Umweltschutzziele können dennoch durch technische Vorschriften, bauliche Vorkehrungen und Auflagen zur Reduzierung von Lärm- und Abgasemissionen verfolgt werden. Die Strategie, durch Ersticken des Verkehrs (Verzicht auf Erweiterungsinvestitionen und Kapazitätsverminderung durch „Rückbau“ von Straßen) Umweltschutzziele zu erreichen, ist allein schon wegen der nachteiligen Beschäftigungsfolgen verantwortungslos.

Auch viele Gemeinden haben langfristige Aufgaben sträflich vernachlässigt. Abwasserkanäle in Großstädten sind wegen unterlassener Instandhaltungs- und Erneuerungsarbeiten zum Teil in besorgniserregendem Zustand. Viele Kläranlagen arbeiten zudem unzureichend. Die in Westdeutschland nachzuholenden Ausgaben werden allein auf diesem Gebiet auf rund 100 Milliarden DM geschätzt. Der öffentliche Personennahverkehr müßte mit hohen Investitionen quantitativ und qualitativ wesentlich attraktiver gemacht werden.

Es ist widersinnig, wenn der Individualverkehr in Ballungsräumen heftig kritisiert und nach Möglichkeit erschwert wird, aber keine wirklich akzeptable Alternative für die Bürger verfügbar ist. Die Hausmüllentsorgung ist ein weiteres Feld, auf dem dringliche Investitionen unterbleiben. Der „Mülltourismus“ ist eine unmittlere, überaus kostspielige Folge dieses Versagens. Altlasten der Hausmüllentsorgung (ungesicherte Deponien) sind ein weiteres trauriges Kapitel der Verlagerung von Lasten auf die kommende Generation. Ein Umdenken auf allen diesen und manchen anderen Feldern staatlichen und kommunalen Handelns ist dringlich. Kurzfristig orientiertes Lavieren muß durch langfristiges verantwortliches Handeln ersetzt werden. Daß wir derzeit – zu Lasten unserer Kinder und Enkel – weit über unsere Verhältnisse leben, ist offenbar selbst vielen Politikern nicht bewußt.

2. Übermäßig hohe öffentliche Neuverschuldung

Gegen die Kreditfinanzierung produktiver öffentlicher Investitionen ist nichts einzuwenden. Das Grundgesetz beschränkt die Kreditaufnahme des Bundes auf die Finanzierung von Investitionen. Seit einigen Jahren werden jedoch auch öffentliche Ausgaben, die dem Konsum dienen, in erheblichem, wenngleich schwankendem Umfang über die öffentliche Neuverschuldung gedeckt. Das gilt nicht nur für den Bund, sondern ebenso für mehrere Bundesländer, und zwar nicht nur in Ostdeutschland.

Bedenklich ist an dieser Finanzierungspraxis, daß sich auf längere Sicht der Spielraum zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben in besorgniserregender Weise verengt. Die Belastung der öffentlichen Haushalte durch die Zinsausgaben wächst. Es ist kurzfristig und leichtfertig, aktuelle öffentliche Finanzprobleme mit Wechseln auf die Zukunft zu bezahlen.

Die Vereinigung von West- und Ostdeutschland hat das Ausmaß kreditfinanzierter öffentlicher Konsumausgaben drastisch steigen lassen. Wegen der Unvorhersehbarkeit dieser Entwicklung war der erhebliche Zuwachs der Neuverschuldung zunächst unvermeidbar. Die Anstrengungen zur durchaus möglichen Umschichtung der öffentlichen Ausgaben und zum Abbau der Neuverschuldung sind bisher unbefriedigend geblieben.

In mehrfacher Hinsicht ist diese Entwicklung unter langfristigen Aspekten bedenklich: Erstens belastet die hohe öffentliche Neuverschuldung den Kapitalmarkt. Davon gehen im Zeitablauf zunehmende beschäftigungsmindernde und wachstumshemmende Wirkungen aus. Zweitens würde ein weiterer Anstieg der öffentlichen Neuverschuldung die Besorgnis verstärken, daß es nicht bei den bereits beschlossenen Steuererhöhungen bleibt. Das bedeutete sinkende Leistungsbereitschaft, verminderte Investitionsneigung, schrumpfende Steuereinnahmen und Beiträge zur Sozialversicherung sowie härter werdende Verteilungskonflikte. Drittens hat die Finanzpolitik den Staatsanteil am Sozialprodukt erheblich steigen lassen. Mehr als die Hälfte des Volkseinkommens fließt inzwischen schon durch öffentliche Kassen – mit weiter steigender Tendenz. Gerade von der privaten Verfügung über Güter und Dienste gehen jedoch im wesentlichen die Wachstumsimpulse aus. Der wachsende Staatsanteil verdüstert die Lage auf den Arbeitsmärkten und beeinträchtigt den Wohlstandszuwachs. Auf kurze Sicht scheint die Verschuldungspolitik zwar vielerlei Verteilungsprobleme zu lösen, in Wahrheit schiebt sie sie nur auf, ja erschwert die Lösung in der Zukunft liegender Aufgaben.

So wie bisher kann es nicht weitergehen. Das ist weithin erkannt worden. Einige Sparmaßnahmen wurden bereits in die Wege geleitet. Dringend geboten sind jedoch weitere Abstriche von den in Jahrzehnten entstandenen hohen Belastungen durch eine aufgeblähte Verwaltung, durch Subventionen und Sozialleistungen. Es hat sich eine Art Gewohnheitsrecht auf früher beschlossene Hilfen entwickelt. Da ständig neue Forderungen erhoben und erfüllt werden, wachsen die Subventionszahlungen und das Sozialbudget unablässig weiter an.

Das Sozialleistungsrecht ist in Jahrzehnten zu einem nahezu undurchschaubaren Dickicht von Vorschriften geworden. Jeder hat die Hand in den Taschen anderer, und niemand kann genau sagen, wer – netto – welche Vorteile daraus zieht. Nahezu jeder, und nicht nur der wirklich Hilfsbedürftige, wird aus öffentlichen Kassen in vielfältiger Weise alimentiert, jedenfalls dann, wenn er sich auf der Klaviatur der Sozialleistungen auskennt. Der Mißbrauch von Sozialleistungen wird nicht oder allenfalls halbherzig bekämpft. Dem komplizierten Sozialrecht entspricht eine riesige und weiter wuchernde Sozialbürokratie.

Daß es so wie bisher angesichts leerer öffentlicher Kassen und steigender Belastungen der Sozialversicherung nicht bleiben kann, entspricht zwar weitverbreiteter Ansicht. Gespart werden soll jedoch nur bei den anderen. Wütende Attacken gegen jedermann, der „Einschnitte in das soziale Netz“ vorschlägt, verhindern einstweilen politische Mehrheiten zugunsten der überfälligen Entschlackung des Sozialleistungsrechts. Die enormen Belastungen durch die Vereinigung von West- und Ostdeutschland können nur durch Anspannung aller Kräfte, auch durch Verzicht auf entbehrliche Subventionen und Sozialausgaben sowie durch Mobilisierung brachliegender Produktivkräfte, bewältigt werden. Je früher die langfristig ohnehin unumgängliche Korrektur der Subventionen und der Sozialleistungen gelingt, desto moderater wird die öffentliche Gesamtverschuldung und damit die von der kommenden Generation zu tragende Last ausfallen.

3. Unzweckmäßige Rahmenbedingungen für einzelwirtschaftliches Handeln

a) Mängel im Bildungswesen

In einem rohstoffarmen Industrieland wie Deutschland, das wie kaum ein anderes in die internationale Arbeitsteilung eingebunden ist, kommt der personellen Infrastruktur und der Humankapitalbildung ganz entscheidende Bedeutung zu. Fehler auf diesem Gebiet rächen sich unter Umständen erst nach einigen Jahrzehnten, weil in der Zwischenzeit noch die ältere Generation verantwortungsreiche, eine gute Vorbildung voraussetzende Funktionen wahrnimmt.

Die berufliche Ausbildung in den deutschen Unternehmen gilt in den Industrieländern nach wie vor als vorbildlich. Zahlreiche andere Staaten bemühen sich, ähnlich leistungsfähige Ausbildungssysteme einzuführen. Die in Deutschland üblichen Methoden einer praxisnahen Ausbildung sind zwar teuer. Sie belasten die Unternehmen – nach Abzug der produktiven Leistung der Lehrlinge – mit über 25 Milliarden DM jährlich. Hinzu kommen noch die erheblichen Ausgaben für die überbetrieblichen Bildungseinrichtungen, insbesondere die Berufsschulen. Auf diese Weise wird jedoch ein Ausbildungsstand erreicht, der qualifizierte Arbeit mit hoher Arbeitsproduktivität ermöglicht.

Zunehmende Zweifel werden andererseits an der Leistungsfähigkeit der Hauptschulen, der weiterführenden Schulen und der Universitäten geäußert. In den Haupt-

schulen herrschen in einzelnen Bundesländern eher demotivierende Unterrichtsmethoden vor. In einzelnen westdeutschen Ländern ist inzwischen, gemessen an der Schülerzahl, das Gymnasium zur Haupt-Schule geworden. Die Anforderungen an die Schüler sind deutlich gesunken. Der Anteil der Studienanfänger hat sich in Westdeutschland von knapp 20 Prozent eines Jahrgangs (1985) auf über 35 Prozent erhöht. Jeder Dritte eines Jahrgangs geht zur Universität oder zu einer Fachhochschule. Die Zahl der Studierenden hat sich in Westdeutschland dramatisch erhöht (von rund 900.000 im Jahre 1977 auf rund 1,7 Millionen Anfang der neunziger Jahre) mit weiter steigendem Trend (siehe hierzu die Schrift des KRONBERGER KREISES, „Zur Reform der Hochschulen“, Band 27/1993). Die kostenlose Hochschulausbildung veranlaßt offensichtlich auch viele weniger Begabte dazu, es mit einem Studium zu versuchen. Das zeigt auch die hohe Zahl der Studienabbrecher. Ein hoher Prozentsatz derjenigen, die schließlich doch noch ein Universitätsdiplom erlangen, ist später – frustriert – auf Arbeitsplätzen tätig, die weit unter seinem Ausbildungsniveau liegen. Auf Grund des Nulltarifes in den Hochschulen studieren zu viele zu lang. Andererseits tun sich die Unternehmen schwer, ihre Ausbildungsplätze zu besetzen.

Die personellen Ausbildungskapazitäten der Hochschulen sind der wachsenden Studentenflut nicht hinreichend angepaßt worden. Der Massenbetrieb ist der Qualität der Ausbildung alles andere als förderlich. Die erheblich gestiegene Inanspruchnahme der Hochschullehrer auf dem Gebiet der Lehre beeinträchtigt zudem die Forschung, was wiederum Rückwirkungen auf die Lehre hat. Die Ausbildungszeiten sind im Vergleich zum Ausland lang. Die kreativsten Jahre verbringen viele junge Menschen rezeptiv lernend in den Hochschulen.

Auch soweit es um die personelle Infrastruktur geht, ist ein Mangel an weit vorausschauendem Denken zu konstatieren. Kostenlose Studienplätze werden zunehmend von Bewerbern besetzt, die nicht die Voraussetzungen für ein erfolgreiches Studium mitbringen. Lange, oft noch dazu nutzlose Ausbildungszeiten verkürzen die produktive Lebensarbeitszeit und vergrößern die Finanzprobleme bei zunehmender Überalterung. Die Mängel der Bildung in Schulen und Hochschulen lassen Deutschland im internationalen Wettbewerb zurückfallen. Dennoch ist wirksame Abhilfe bisher unterblieben.

b) *Behinderung von Forschung und Entwicklung*

Die ökonomische Lebensdauer neuen technischen Wissens verkürzt sich mehr und mehr. Hohe Investitionen in die Forschung und Entwicklung sind unerlässlich, wenn der Leistungsstand der deutschen Wirtschaft im internationalen Wettbewerb gehalten werden soll. Gerade in einem Land, das weltweit die mit Abstand höchsten Arbeitskosten aufzuweisen hat, kommt es entscheidend darauf an, durch Innovationen kontinuierlich Vorsprünge zu gewinnen. Forschung und Entwicklung tragen maßgeblich zur Zukunftssicherung bei. Ein hoher Lebensstandard ist ohne ständige erfolgreiche Vorstöße in ökonomisches Neuland nicht zu sichern.

Viel kommt daher darauf an, daß die staatlichen Rahmenbedingungen für die angewandte Forschung in ermutigender Weise gesetzt werden – möglichst ohne die privatwirtschaftliche Einschätzung der Erfolgswahrscheinlichkeit bei verschiedenen Forschungsprojekten zu verändern. Jede Art der projektgebundenen, staatlichem Gutdünken entspringenden Forschungsförderung verzerrt das einzelwirtschaftliche Kalkül. Zugleich werden knappe Forschungsressourcen fehlgeleitet. Da nach allen bisherigen Erfahrungen nicht davon ausgegangen werden kann, daß staatliche Organe die Unternehmen mit den besten Erfolgchancen und zudem noch die aussichtsreichsten Forschungsprojekte ebenso gut wie Zehntausende von spezialisierten Unternehmen zu erkennen vermögen, ist projektgebundene staatliche Forschungsförderung regelmäßig mit einer sinkenden Effizienz der anwendungsnahen Forschung und Entwicklung gleichzusetzen. Der Beitrag, der von den forschenden Unternehmen an erfolgversprechendem vorausschauenden Denken und Handeln erwartet werden kann, wird insoweit geschmälert.

Auch private Unternehmer sind nicht frei von Irrtümern. Aber erstens werden bei dezentralisierten Entscheidungskompetenzen nicht allen Akteuren dieselben Fehler unterlaufen; es kommt zur Fehlerkompensation. Und zweitens sind selbstverantwortlich handelnde Unternehmer wegen der mit falschen Entscheidungen verknüpften finanziellen Sanktionen bestrebt, Irrtümer möglichst schnell zu korrigieren. Politiker und Beamte versuchen zu bemänteln, daß sie auf das falsche Pferd gesetzt haben. Die nachteiligen finanziellen Folgen haben andere zu tragen. Infolgedessen werden selbst solche Projekte lange Zeit weitergeführt, die so gut wie keine Erfolgchancen mehr haben.

Dagegen bleibt bei der indirekten Forschungsförderung die Auswahl der Projekte uneingeschränkt in unternehmerischer Hand. Aus öffentlichen Mitteln werden zu allen nachgewiesenen Forschungsausgaben Zuschüsse in einheitlichem Ausmaß gegeben. Weder werden einzelne Unternehmen noch einzelne Forschungsprojekte diskriminiert. Die Erfolgsrate wird bei der indirekten Forschungsförderung daher regelmäßig höher ausfallen als bei projektgebundener Forschungsförderung.

Noch auf andere Weise beeinträchtigen Rahmenregelungen der staatlichen Politik die privatwirtschaftliche Forschung und damit die Zukunft heimischer Arbeitsplätze. Speziell in der Gentechnik, einer besonders zukunftssträchtigen Forschungsrichtung, galten in Deutschland seit vielen Jahren so restriktive Regelungen, daß heimische Standorte so gut wie uninteressant geworden sind. Der Gesetzgeber hatte nahezu prohibitiv wirkende Normen für die Forschung, die Entwicklung und die praktische Nutzung erlassen und stellte weit höhere Anforderungen als andere Industrieländer. Selbst wenn die Gesetzesnovelle von 1993 die Genehmigungspraxis verbesserte, kann jetzt kaum noch mit einer Rückverlagerung der gentechnischen Forschung und Produktion ins Inland gerechnet werden. Auf der einen Seite klagen Politiker darüber, daß deutsche Unternehmer zu risikoscheu seien und zu wenig täten, Deutschlands Platz unter den führenden Industrienationen zu sichern. Auf der anderen Seite sorgt die staatliche Politik dafür, Innovatoren abzuschrecken und ins Ausland zu vertreiben.

Zum Erfolg heimischer Forschungsanstrengungen trägt der Staat bei, indem er die Grundlagenforschung fördert und hierfür geeignete Forschungseinrichtungen bereithält und finanziert. Die Grundlagenforschung schafft wesentliche Vorbedingungen für die anwendungsnahe Forschung und Entwicklung, besonders auf Gebieten, auf denen wegen hoher Risiken ein privates Engagement nicht zu erwarten ist.

Zweierlei ist notwendig, damit die Grundlagenforschung ihren Zweck erfüllen kann. Erstens behindern viele Gesetze und Verordnungen die Forscher weit mehr als unvermeidbar. Eine Durchforstung dieser einengenden Vorschriften, die weit über das im Ausland übliche Maß hinausgehen, würde die Effizienz der wissenschaftlichen Forschung erhöhen. Ähnliches gilt für den vorgeschriebenen übermäßigen bürokratischen Aufwand. Zweitens bleiben die Ausgaben für die

Grundlagenforschung in Deutschland fühlbar hinter dem in den USA und in Japan Üblichen zurück. An aussichtsreichen, von Gutachtern hervorragend beurteilten Forschungsprojekten besteht kein Mangel. Aber es fehlen die Mittel, diese Vorhaben in Angriff zu nehmen. Auch die Deutsche Forschungsgemeinschaft ist immer weniger in der Lage, die Mittel für als sehr gut qualifizierte Anträge zu bewilligen. In vielen wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen macht sich infolgedessen Lethargie breit. Ein weiterer wichtiger Grund für die Finanznot in der Grundlagenforschung ist darin zu sehen, daß der Bund in vielen Fällen zwar die Anschubfinanzierung übernimmt, dann aber ansteigt. Die Länder sehen sich oft nicht in der Lage, die laufenden Ausgaben in der erforderlichen Höhe zu übernehmen.

Insgesamt gesehen lassen die Rahmenregelungen für die Forschung und Entwicklung vieles zu wünschen übrig. Gerade auf einem Gebiet, auf dem langfristiges staatliches Denken und Handeln besonders gefordert ist, weil sonst die zukunftsgerichtete privatwirtschaftliche Initiative nicht ermutigt wird, ist es dringlich, Mißstände abzustellen.

c) Zu wenig Konstanz in der Wirtschaftspolitik

Für langfristige private Investitionen sind überschaubare und verlässliche staatliche Rahmenregelungen (Konstanz der Wirtschaftspolitik) von ganz erheblicher Bedeutung. Langfristige Kapitalbindung ist schon wegen der oft schwer zu prognostizierenden Marktvorgänge erheblichen Risiken ausgesetzt. Unsicherheit über Veränderungen der wirtschafts- und ordnungspolitischen Rahmenbedingungen kann die Bereitschaft zu Investitionen lähmen.

Politische Entscheidungen über Rahmenbedingungen entziehen sich in hohem Maße der Berechenbarkeit. Diese Unkalkulierbarkeit des Eintritts politischer Risiken macht die Kontinuität in der Ordnungspolitik zu einem besonders wichtigen Element zukunftsgerichteten privaten Handelns. Wenn das Vertrauen in die Konstanz der Wirtschaftspolitik fehlt, ist die Gefahr groß, daß innovative Vorstöße sowie Arbeitsplätze schaffende, das Wirtschaftswachstum anregende Investitionen unterbleiben.

Die Flut der jährlich neu ergehenden Gesetze, zahlreiche neue Verordnungen und für die Auslegung gesetzlicher Vorschriften wichtige Gerichtsurteile zwingen

die Unternehmen ständig zu oft kostspieligen Korrekturen früherer Dispositionen. In Deutschland ist die Interventionsfreude besonders stark ausgeprägt, und die Einhaltung der Gesetze wird – im Gegensatz zu einigen anderen hoch entwickelten Ländern – sorgfältig überwacht. Auch das trägt offensichtlich dazu bei, daß international agierende Unternehmen den Standort Deutschland immer häufiger abwählen. Beschäftigung und Wirtschaftswachstum werden – mittelbar und unbeabsichtigt – exportiert. Politische Hektik und aufgeregtes Hantieren an allen möglichen wirtschaftspolitischen Hebeln sind zwar verführerisch. Auf diese Weise soll den Wählern Handlungsfähigkeit demonstriert werden. Die langfristigen verunsichernden Folgen dieses Aktionismus bleiben dabei jedoch unbeachtet.

Staatliche Behinderungen des Marktzugangs, Preisreglementierungen, Wettbewerbsbeschränkungen, Verhaltensvorschriften, Ausschließlichkeitsrechte für öffentliche Unternehmen und andere Interventionen sind alles andere als ermutigende Rahmenbedingungen für weit vorausschauende unternehmerische Initiativen. Ein wesentlicher Teil unternehmerischer Entscheidungsbefugnisse wird so auf staatliche Organe übertragen. Die Politisierung ökonomischer Dispositionen macht Marktvorgänge häufig unberechenbar. Interventionsspiralen konfrontieren die privaten Unternehmer immer wieder mit überraschenden Veränderungen der Rahmenbedingungen. Interessentendruck auf die politisch entscheidenden Organe eröffnet andererseits die Möglichkeit, produzentenfreundliche Regelungen durchzusetzen. Das unternehmerische Verhalten und die gewerkschaftlichen Strategien werden in hochregulierten Branchen regelmäßig nicht von der Bewährung im aktuellen und künftigen Wettbewerb und von ständigen Anstrengungen um die nachhaltige Sicherung eines hohen Leistungsstandes bestimmt. Fehlender Wettbewerb bewirkt ein Defizit an vorausschauendem innovativem Verhalten, die Vernachlässigung von in die Zukunft weisenden Investitionen, eine vergleichsweise teure Versorgung der heimischen Volkswirtschaft und einen verschwenderischen Einsatz knapper Produktivkräfte. Die Anstrengungen der geschützten Unternehmen sind vor allem auf die Verteidigung der gewährten Privilegien gerichtet.

Politiker können sich des Beifalls der von Wettbewerbsbeschränkungen begünstigten Unternehmen und ihrer Belegschaften sicher sein, wenn sie an Regulierungen festhalten, wie die Diskussion um die Laden-schlußzeiten zeigt. Der Protest der hiervon nachteilig

betroffenen Kunden pflegt vergleichsweise schwach zu sein. Auf die gesamtwirtschaftlich schädlichen Folgen, insbesondere auf die Verschlechterung der deutschen Standortgunst, wird zu wenig geachtet. Zwar sind in einigen regulierten Branchen in den letzten Jahren Fortschritte beim Abbau staatlicher Wettbewerbsbeschränkungen und vorhandener Überkapazitäten erzielt worden. Noch immer wird die deutsche Volkswirtschaft jedoch durch Regulierungen in der Telekommunikation, in der Stromversorgung, im Steinkohlenbergbau, in der Landwirtschaft und zum Teil noch im Personen- und Güterverkehr erheblich geschädigt. Das Anpassungstempo muß erhöht werden.

d) Strukturkonservierende Subventionen

Die Erhaltung unrentabler Arbeitsplätze in Großunternehmen ruft Politiker immer wieder auf den Plan. Zunächst wird meistens lediglich von vorübergehenden Anpassungshilfen in schrumpfenden Branchen gesprochen. Solche staatlichen Zahlungen degenerieren jedoch in der Regel zu ständigen Erhaltungssubventionen, die für die Steuerzahler und für die Verbraucher hohe und unablässig steigende Belastungen verursachen. Der Steinkohlenbergbau, die Landwirtschaft, die Staatseisenbahn und die Werftindustrie sind typische Beispiele. Über Jahrzehnte wird mit anschwellenden strukturkonservierenden Subventionen (die notwendige Anpassungsprozesse zwar nicht verhindern, aber stark verzögern) ein Anpassungsdruck aufgestaut, der sich schließlich doch Bahn bricht. Wie vielfältige Erfahrungen mit Erhaltungssubventionen belegen, lassen sich infolge strukturellen Wandels unrentabel gewordene Arbeitsplätze nur begrenzte Zeit erhalten. Strukturveränderungen schreiten fort, und konservierte Strukturen werden zunehmend obsolet. Meist zur Unzeit, nämlich in Phasen konjunktureller Abschwächung der Nachfrage und ohnehin sinkender Beschäftigung, sind dann Entlassungen und Kapazitätsabbau doch nicht mehr hinauszuschieben, weil die Erhaltungssubventionen unvertretbar hoch angeschwollen sind. Die Erwartungen und Hoffnungen, die bei den vom Strukturwandel Betroffenen geweckt worden sind, werden enttäuscht. Was sich kurzfristig im politischen Kalkül als zweckmäßig erweist, nämlich die Bewahrung des Status quo und die Verhinderung von Entlassungen, ist langfristig nutzlos und für die Gesamtwirtschaft höchst kostspielig. Der lange Aufschub letztlich doch unvermeidbarer Anpassungen an veränderte Marktverhältnisse wird teuer erkaufte, weil die Anpassungsmaßnahmen dann radikaler ausfallen müssen, größere öffentli-

che Aufmerksamkeit erhalten und daher der Gefahr der Politisierung unterliegen. Strukturkonservierende Hilfen binden knappes Kapital in unproduktiver Weise. In anderweitiger Verwendung hätten mit diesen Mitteln neue und besser bezahlte Arbeitsplätze geschaffen werden können.

Zwar ist es verständlich, wenn sich in der Öffentlichkeit Widerstand gegen unvermeidbare Härten des Strukturwandels und die damit verbundenen Arbeitsplatzverluste regt. Aber großzügige Hilfen zugunsten der von Entlassung Bedrohten, etwa zur beruflichen Umqualifizierung, zur fachlichen und räumlichen Mobilität, wären ungleich billiger und wirkungsvoller als Erhaltungssubventionen, mit denen den Arbeitskräften lediglich ein Aufschub des doch Unvermeidlichen gewährt und letztlich sogar geschadet wird. Hochsubventionierte Arbeitsplätze sind unsicher, und die gefürchtete berufliche Neuorientierung ist nur zeitlich aufgeschoben.

Ein Denken in längeren Wirkungsketten würde die Erfolglosigkeit strukturkonservierender Staatshilfen offenbaren. Außerdem könnten erhebliche Mittel in produktive, wachstumsfördernde und wohlstandsmehrende Verwendungen umgeleitet oder es könnte der Steuerdruck fühlbar gesenkt werden. An die Verhältnisse in Ostdeutschland, das sich in einer besonders schwierigen, weil nahezu alle Branchen betreffenden Umstellungsphase befindet, müssen zwar darauf Rücksicht nehmende Maßstäbe angelegt werden. Aber selbst dort wäre es falsch gewesen und ist es falsch, Produktionsbereiche mit auch langfristig unzureichenden Marktchancen durch Subventionen erst einmal am Leben zu erhalten. Die zur bloßen Erhaltung unrentabler Arbeitsplätze verwendeten Mittel fehlen dort, wo neue rentable Arbeitsplätze in zukunftsträchtigen Unternehmen geschaffen werden könnten, wo sich mit Investitionen die Arbeitsproduktivität wesentlich erhöhen ließe und wo auf diese Weise vorhandene Arbeitsplätze nachhaltig gesichert werden könnten. Auch bei den Hilfen für Ostdeutschland muß also der weitere Zeithorizont maßgeblich sein. Die Verstaatlichung eines Teils der Produktionskosten wäre wettbewerbs- und lohnpolitisch der falsche Weg, fiskalisch sehr verwirrend, langfristig womöglich sogar kontraproduktiv.

e) *Fehllenkung privater Initiative durch Preisinterventionen*

Staatlich gesetzte Mindestpreise sind ein beliebtes Instrument, einzelnen Berufsgruppen zu einem als angemessen angesehenen (höheren) Einkommen zu verhelfen. In der Landwirtschaft sowie bei einigen freien Berufen ist diese Vorgehensweise seit Jahrzehnten üblich, obwohl auch insoweit vielfältige Fehlentwicklungen überdeutlich in Erscheinung getreten sind. Was kurzfristig den Begünstigten hilft, bewirkt langfristig Fehllenkungen von Produktivkräften und die Desorganisation von Märkten. Das kommt die Allgemeinheit teuer zu stehen.

Mit Preisinterventionen lassen sich einkommenspolitische Ziele nur dann erreichen, wenn der Staat die Preise für Güter und Dienste oberhalb des ohne Intervention zustande kommenden Preises festlegt (Mindest- oder Festpreise) und wenn die Preiselastizität der Nachfrage gering (kleiner als 1) ist. In der Landwirtschaft haben sich die bedenklichen langfristigen Folgen solcher Preisinterventionen besonders klar gezeigt. Preise, die oberhalb des markträumenden Wettbewerbspreises festgesetzt werden, sind für die Anbieter attraktiv und veranlassen sie zu Produktionssteigerungen. Über dem Marktpreis liegende staatliche Mindestpreise dämpfen jedoch die Nachfrage. Es kommt zu Überkapazitäten und zu im Inland unverkäuflichen Produktionsüberschüssen. Die mittels Preisinterventionen verfolgte Einkommenspolitik läßt sich nur durchhalten, wenn der Staat für den Absatz oder die Beseitigung der Überschüsse (z.B. Exportsubventionen; Aufkauf und Vernichtung von Teilen der Ernte) sorgt. Arbeitskräfte und Kapital werden zur Produktion von Gütern eingesetzt, die zum überhöhten Preis niemand kaufen will. Vom Staat künstlich herbeigeführte gute Verdienstmöglichkeiten veranlassen viele Selbständige, eine falsche Berufswahl zu treffen und in Betriebe zu investieren, die sich früher oder später als überflüssig erweisen. Die unsinnige und überaus teure Einkommenspolitik mittels Preisinterventionen wird nur ganz allmählich korrigiert. Nicht nur die Verbraucher müssen überhöhte Preise bezahlen. Auch für die Steuerzahler ist es belastend, die unerwünschten Folgen der staatlichen Interventionen, nämlich die ständigen Produktionsüberschüsse, zu beseitigen. Groteskerweise erreicht die Landwirte seit Jahrzehnten – in Form von Einkommensverbesserungen – nur ein kleiner Bruchteil der gesamtwirtschaftlichen Kosten, die durch eine unsinnige Agrarpolitik verursacht werden. Die Rah-

menbedingungen für unternehmerische Aktivitäten werden in kontraproduktiver Weise festgelegt.

f) *Unzweckmäßige steuerliche Rahmenbedingungen*

Unser Steuersystem fördert kurzfristig orientiertes Handeln. Die Erträge des Eigenkapitals von Unternehmen werden – von der Unternehmung bis zum Teilhaber durchgerechnet – weit höher als die des Fremdkapitals belastet. Langfristiges Fremdkapital wird überdies gegenüber kurzfristigem durch die Gewerbesteuer diskriminiert. Langfristige und riskante Investitionen müssen aber zu einem größeren Teil mit Eigenkapital finanziert werden als kurzfristige und sichere. Das bedeutet, daß die Kapitalkosten von Investitionen um so höher sind, je länger die Planungsfrist und je höher das Risiko ist. Auf diese Weise werden insbesondere Investitionen in Forschung und Entwicklung, die Neugründung von Unternehmen und die Verwertung innovativer Produkte sehr erschwert. So entstehen Kapitalmarktbedingungen, die große, riskante und langfristige Projekte unfinanzierbar machen.

g) *Desorganisierte Mietwohnungsmärkte*

Die Regulierung der Wohnungsmärkte ist ein weiteres schlimmes Beispiel für falsche Rahmenbedingungen und für die dadurch erzwungene Verkürzung der Zeithorizonte privater Investoren. Die staatliche Mietwohnungspolitik läßt sich weitestgehend von kurzfristigem Umverteilungsdenken zugunsten der mit Wohnungen bereits Versorgten leiten. Die derzeit fehlenden Millionen von Wohnungen werden nur dann gebaut werden, wenn sich private Investoren eine mit anderen Anlagen vergleichbare Verzinsung über die Lebensdauer der Miethäuser errechnen können. Die sich jagenden staatlichen Interventionen in das Mietrecht und die ständig verschärften Eingriffe in die Eigentümerrechte sind ein denkbar ungünstiges Umfeld für Investitionsentscheidungen. Die mißbräuchliche Nutzung einer hohen Zahl hochsubventionierter Sozialwohnungen durch nicht bedürftige „Besserverdienende“ wirft ein grelles Schlaglicht auf eine sozial gedachte Wohnungspolitik. Daß die staatlichen Vorschriften die Bereitschaft, neue Mietwohnungen zu bauen, weithin beseitigen, stört „nur“ die vergleichsweise kleine Anzahl der Wohnungssuchenden. Und für sie fordern Wohnungspolitiker verstärkten sozialen Wohnungsbau und Mietsubventionen, die inzwischen unbezahlbar hoch geworden sind.

Die Mietwohnungspolitik ist unsozial, soweit sie darauf abzielt, die mit Wohnungen Versorgten um den Preis eines stagnierenden Angebots an Neubauwohnungen noch besser zu stellen als bisher. Die Marktkräfte, die auf Beseitigung des Wohnungsmangels hinwirkten, werden auf diese Weise gelähmt. Die Chance der Wohnungsuchenden, eine Mietwohnung zu finden, verschlechtert sich. Zwar bemüht sich der Staat, durch hohe Subventionen die von ihm selbst geschaffenen Investitionshindernisse wieder abzubauen. Aber dieses Verfahren stößt wegen ständig neuer staatlicher Eingriffe in Eigentumsrechte sowie unvorhersehbarer künftiger Änderungen des Mietrechts und der Mietbestimmung auf verbreitetes Mißtrauen der Investoren und ist obendrein für die Steuerzahler kostspielig.

Bei so langlebigen Wirtschaftsgütern, wie es Mietwohnungen sind, bedarf es langfristig verlässlicher, einen rentablen Mitteleinsatz ermöglichender Rahmenbedingungen, wenn Investoren auf breiter Front für ein Engagement gewonnen werden sollen. Der Staat und die Gemeinden sind finanziell außerstande, aus eigener Kraft für einen erheblichen Teil der Bevölkerung eine ausreichende Wohnungsversorgung sicherzustellen. Gleichwohl dominieren in der Mietwohnungspolitik kurzfristige Ziele, die in krassem Widerspruch zu der langfristig gebotenen Strategie stehen. Die nicht mit Wohnungen Versorgten haben das Nachsehen. Eine Neuorientierung der Wohnungspolitik bedeutete keineswegs Abstriche an sozialen Zielen. Die Subjektförderung sowie die Versorgung von Problemgruppen des Wohnungsmarktes mit Belegungsrechten, die die Kommunen als Träger der Wohnungssozialpolitik am freien Markt erwerben, sind hierfür die geeigneten Mittel. Im übrigen ist ein steigendes Wohnungsangebot der beste Mieterschutz.

h) Brüchige Renten- und Pflegeversicherung

Die Rentenversicherung und die geplante Pflegeversicherung beruhen auf dem sogenannten Generationenvertrag. Die heute Arbeitenden bezahlen die Leistungen für die heute Anspruchsberechtigten in der Erwartung, daß ihnen später beim Eintreten des Versicherungsfalles die dann Arbeitenden die nach der heute geltenden Rentenformel versprochenen Leistungen finanzieren werden. Renten- und Pflegeversicherung nach diesem Umlageverfahren können nur funktionieren, wenn die in den nächsten Jahrzehnten eintretenden Veränderungen bedacht werden. Diese Voraussetzung ist jedoch nicht gegeben.

Ähneln der Altersaufbau der Bevölkerung eines Landes einer Pyramide mit breitem Sockel, halten sich die Beitragsverpflichtungen der Arbeitenden zugunsten der Rentner in erträglichen Grenzen. In Deutschland hat sich der Altersaufbau der Bevölkerung jedoch zunehmend verschlechtert – wegen des nachhaltigen Rückgangs der Geburten und wegen des Einrückens starker Jahrgänge ins Rentenalter. Die unausbleibliche Folge besteht darin, daß die Arbeitenden künftig mit drastisch steigenden Beitragszahlungen rechnen müssen, sofern – wie politisch versprochen – an der Rentenformel festgehalten wird, es sei denn, man ließe eine entsprechende Zuwanderung von jungen und beruflich qualifizierten Menschen zu. Schon ab 1995 behält nach den bereits beschlossenen Steuererhöhungen ein Durchschnittsverdiener nur noch 54 Prozent seines Bruttolohns übrig. Dies ist auch eine Folge der sinkenden Lebensarbeitszeit (zunehmende Ausbildungszeiten, frühere Verrentung).

Es ist kaum damit zu rechnen, daß die erwerbstätige Bevölkerung einen längerfristig zu erwartenden noch weitergehenden Anstieg der Abgabenlast (insbesondere im ersten Jahrzehnt des nächsten Jahrhunderts, beginnend aber schon in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre) hinnehmen wird. Vielmehr ist abzusehen, daß den Politikern von gestern und heute sowie den politischen Parteien schwere Vorwürfe gemacht werden, weil sie die seit langem bekannte krisenartige Zuspitzung der Lage in der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung nicht rechtzeitig verhindert haben – entgegen vielen Ratschlägen und Empfehlungen, die tickende Zeitbombe zu entschärfen. Mit der geplanten Pflegeversicherung, die ebenfalls nach dem Umlageverfahren arbeiten soll, würden die Finanzierungsprobleme sogar noch weiter gesteigert.

Die Renten- und die Pflegeversicherung sind typische Beispiele für ein zu kurzfristiges Denken in der Sozialpolitik. Berücksichtigt werden vornehmlich die aktuellen positiven Wirkungen auf die Wählergunst. Alles hätte dafür gesprochen, wegen der sich abzeichnenden Finanzprobleme in der Rentenversicherung nicht noch weitere hohe Zahlungsverpflichtungen nach dem Umlageverfahren für eine Pflegeversicherung einzuführen. Alle diese Warnungen sind dennoch ungehört verhallt.

Die Verantwortung gegenüber der kommenden Generation gebietet es, die Öffentlichkeit über die künftigen Finanzierungsprobleme in aller Offenheit zu infor-

mieren und die Zwangsversicherten zur privaten Zusatzversorgung zu ermuntern. Bei zu später Aufklärung wird Selbsthilfe für viele Betroffene nicht mehr möglich sein. Weite Zeithorizonte und ungeschminkte Information entsprächen gerade auf diesem Gebiet staatlicher Aktivität verantwortungsvollem politischen Handeln.

i) Illusionen in der gesetzlichen Krankenversicherung

Die Gesundheitspolitiker jagen seit fast zwei Jahrzehnten illusionären Zielen nach: Ohne Erhöhung der Beitragssätze in der gesetzlichen Krankenversicherung sollen steigende Ansprüche und zum Teil Erweiterungen des Leistungskatalogs finanziert werden. Die einnahmenorientierte Ausgabenpolitik ist zum Maßstab staatlichen Handelns geworden. Mit einer Reihe von Gesetzen wurden Ärzte, Apotheker, Produzenten von Heil- und Hilfsmitteln sowie die pharmazeutische Industrie zur Senkung der Krankenkassenausgaben gezwungen. Preise wurden eingefroren oder von Staats wegen gesenkt, restriktive Berufszulassungen für Ärzte verfügt, bei einigen Leistungen auch Zuzahlungen der Versicherten vorgeschrieben. In der Gesundheitspolitik ist die Interventionsspirale besonders klar zu erkennen. Da mit früheren staatlichen Maßnahmen die politischen Ziele nicht erreicht worden sind, werden die Entscheidungsspielräume aller Beteiligten immer mehr eingeengt. Dennoch haben sich steigende Beitragssätze bisher immer nur kurz nach der Verabschiedung neuer, noch härterer „Kostendämpfungsgesetze“ vermeiden lassen.

Das am 1. Januar 1993 in Kraft getretene Gesundheitsstrukturgesetz mit den bislang rigorosesten staatlichen Interventionen war als „Notbremse“ für die schnell steigenden Ausgaben der Krankenkassen (mit drohenden weiteren Erhöhungen der Beitragssätze und weiterem Anstieg der Lohnzusatzkosten) gedacht. Diese Entwicklung war keineswegs überraschend, sondern seit langem erkennbar. Gleichwohl sind wirksame Gegenmaßnahmen unterblieben. Die Notwendigkeit, sich mit der Opposition (und ihrer Mehrheit im Bundesrat) zu einigen, wurde als weiterer Grund für die zunehmende Regulierung des Gesundheitswesens genannt. Eine die Öffentlichkeit überzeugende und die Opposition in Bedrängnis bringende Gegenposition in der Gesundheitspolitik wurde jedoch gar nicht erst präsentiert, obwohl es an praktikablen Vorschlägen hierfür nicht mangelt.

Auch in der Gesundheitspolitik werden die langfristigen Folgen kurzfristig als notwendig angesehener Maßnahmen zu wenig bedacht. Der medizinische Fortschritt und die wachsende Überalterung der Bevölkerung machen eine einnahmenorientierte Ausgabenpolitik der Krankenkassen schon mittelfristig und erst recht langfristig zur Illusion. Insbesondere die alterungsbedingten Mehrausgaben der Krankenkassen lassen sich nicht durch noch schärfere staatliche Eingriffe in Preise, Honorare und Verordnungen ausgleichen, ohne daß dadurch fühlbare Einbußen auch bei notwendigen medizinischen Leistungen entstehen.

Fehlende Anreize zu einem gesundheitliche Risiken meidenden Verhalten und zu einer auf überflüssige Leistungen verzichtenden Verordnungsweise belasten die Solidargemeinschaft der Krankenversicherten schon jetzt schwer. Hier muß der Hebel angesetzt werden, wenn künftig unvertretbar hohe Belastungen der Arbeitenden in Zeiten zunehmender Überalterung verhindert werden sollen. Diese Tatsachen sind seit langem bekannt. Gleichwohl sind energische Schritte, sowohl die verbreiteten Mißstände als auch die Überregulierung und ihre schädlichen Folgen zu beseitigen, bisher unterblieben.

4. Fehlverhalten von Interessenverbänden und Einzelwirtschaften

a) Überforderte Solidargemeinschaft – mangelhafter Gemeinsinn

Das Verhalten starker Interessenverbände gehört mit in das Bild von den Zeithorizonten staatlicher Politik. Politische Parteien und Politiker arbeiten nicht im luftleeren Raum. Massiv vorgetragene Wünsche, Zustimmung und Ablehnung durch Wählergruppen, freilich auch private Forderungen erst erzeugende Verhaltensweisen von Politikern bestimmen maßgebend die politische Willensbildung mit.

Viele Bürger haben sich daran gewöhnt, die Erfüllung von Wünschen nicht von eigenen nachhaltigen Anstrengungen, sondern von Leistungen der Allgemeinheit zu erwarten. Daß viele kleine Wünsche an öffentliche Kassen zu einer Überforderung der Solidargemeinschaft führen können, wird zu wenig bedacht. Interessenverbände entwickeln Methoden, wie erfolgversprechender Druck auf die politisch entscheidenden Gremien ausgeübt werden kann. Möglichst geringe Beiträge für die Solidarkasse, aber möglichst hohe Leistun-

gen aus dieser Kasse, Abschiebung der Verantwortung für eigenes Verhalten auf Dritte, Belastung der Allgemeinheit mit der lästigen Vorsorge auch für banale Lebensrisiken, das Leben heute genießen und nicht an die kommende Generation denken – das sind verbreitete Werthaltungen.

Es bestehen vielfältige Wechselwirkungen zwischen dieser einzelwirtschaftlichen, durch Verbände oft verstärkten Einstellung und den Aktionen von Politikern. Für Politiker ist es verführerisch, neuen Aufgaben mit Leistungen des Staates das Wort zu reden, selbst dann, wenn sie nicht zu den wohlverstandenen Aufgaben des Staates gehören. Die Wirkungen eines zu geringen Gemeinsinns sind überall spürbar: zunehmende Überforderung der öffentlichen Kassen und damit der Abgabepflichtigen, sinkende Leistungsbereitschaft, wachsende Neigung zur Abschiebung von Verantwortung für eigene Angelegenheiten auf die Allgemeinheit und schrumpfende Zeithorizonte. Die Anspruchsgesellschaft hat hier ihre Wurzeln.

b) Das Beispiel der Lohnpolitik

Die Ausblendung der langfristigen Folgen privatwirtschaftlichen Verhaltens liegt nur in wenigen Fällen so klar zutage wie in der Lohnpolitik. Das Interesse der in Gewerkschaften Organisierten und der gewählten Gewerkschaftsführung ist regelmäßig auf hohe, kurzfristig sichtbar werdende Lohnerhöhungen gerichtet. Über die langfristigen Folgen marktwidrig hoher Lohnsteigerungen besteht unter den Gewerkschaftsmitgliedern offenbar weithin Unkenntnis, oder es wird nach der – unsolidarischen – Maxime gehandelt, die unvermeidlich wachsende Arbeitslosigkeit werde andere, nicht die eigene Person betreffen. In Unternehmerverbänden sind offenbar die kurzfristigen Folgen von Streiks – mögliche Auftrags- oder sogar Kundenverluste – häufig ein Grund für nachgiebiges Verhandeln. Lohnpolitische Verteilungsstreitigkeiten pflegen in der Hochkonjunktur zu eskalieren. Es werden unter Bezug auf gestiegene Unternehmensgewinne seit der letzten Rezession dauerhaft nicht bezahlbare, die Beschäftigung reduzierende Lohnerhöhungen vereinbart. Umverteilungsziele der Gewerkschaften sind die treibende Kraft.

Im Ergebnis handeln beide Tarifvertragsparteien zu Lasten Dritter: Die steigende Arbeitslosigkeit erhöht die Soziallasten und schmälert die Leistungsfähigkeit der heimischen Volkswirtschaft. Produktivkräfte werden

lahmgelegt. Die Ausgaben für die steigenden Soziallasten lassen sich immer schwerer erwirtschaften. Die klar erkennbaren Fehler im Lohnfindungsprozeß sind keineswegs eine einmalige Panne gewesen. Sie wiederholen sich – mit Unterbrechungen in Rezessionszeiten – seit etwa zwei Jahrzehnten mit der Folge, daß die resistente Arbeitslosigkeit von Mal zu Mal um mehrere Hunderttausend steigt. Auf Dauer wirksame Lerneffekte bei den Tarifvertragsparteien sind bisher ausgeblieben.

Mit marktwidrig hohen Tariflöhnen werden alle jene Arbeitskräfte ausgegrenzt, deren berufliche Qualifikation nicht ausreicht, eine lohnadäquate Leistung zu erbringen, und die auch nicht durch berufliche Fortbildung oder Umschulung besser qualifiziert werden können. Auf dem „ersten Arbeitsmarkt“ (auf dem die Tariflöhne gelten) haben sie keine Chancen. Sie sind zur Arbeitslosigkeit verurteilt, sofern es ihnen nicht gelingt, auf dem staatlich subventionierten „zweiten Arbeitsmarkt“ eine Beschäftigungsmöglichkeit zu finden. Kurzsichtiges Handeln der Tarifvertragsverbände erhöht dauerhaft die Soziallasten und erschwert damit die Bewältigung der Finanzprobleme, die durch die zunehmende Überalterung der Bevölkerung künftig ausgelöst werden.

c) Abgründe der Subventionspolitik

Als besonders erfolversprechendes Tätigkeitsfeld hat sich das Einfordern von Subventionen erwiesen. Der Erfindungsreichtum, der zur Begründung ständiger staatlicher Vergünstigungen entwickelt wird, ist beachtlich. Nur allzu oft geht der Gesetzgeber auf die Interessentenwünsche ein. Das Brüsseler Beihilfeverbot erweist sich dabei immer wieder als nicht hinreichend wirksam. Die Subventionierung in der europäischen Stahlindustrie ist ein schlimmes Beispiel hierfür.

Die Zusage von Subventionen ist nach aller Erfahrung außerordentlich schwer zu widerrufen. Interessenverbände und Gewerkschaften finden immer neue Gründe, warum Subventionen gerade für die eigene Branche nicht vermindert oder abgeschafft werden dürfen. Besitzstandswahrung wird großgeschrieben. Im allgemeinen wird zwar der Subventionsabbau für gut und richtig befunden. Aber gerade im eigenen Fall müsse unbedingt eine Ausnahme gemacht werden. Interessenverbände leben von der Bereitschaft ihrer Mitglieder, Beiträge für die Vertretung ihrer Interessen zu leisten. Die

Leitung dieser Verbände muß kurzfristig spürbare Erfolge nachweisen können, wenn sie nicht abberufen werden will. Deswegen dominiert auch in Verbänden mit homogenem Mitgliederkreis und gleichgerichteten Interessen (im Gegensatz zu Spitzenverbänden) das kurzfristige Denken. Daß Subventionen die rechtzeitige Anpassung an veränderte Markt- und Wettbewerbsverhältnisse verzögern und deswegen den Mitgliedern langfristig eher schaden als nützen, wird verdrängt.

Bundesregierungen unterschiedlicher Zusammensetzung haben sich vergeblich bemüht, Subventionen in umfassender Weise einzuschränken. Im Gegenteil: Das gesamtwirtschaftliche Subventionsvolumen ist über Jahrzehnte hinweg ständig gestiegen. Die Subventionsgewährung hat sich im wesentlichen als Einbahnstraße erwiesen. Daraus ist nicht die naheliegende Schlußfolgerung gezogen worden, mit der Zusage neuer Subventionen äußerst zurückhaltend zu verfahren.

III. Was zu tun ist

1. Es geht auch um den Prinzipal

Moderner Auffassung entspricht es zu sagen: Der Staat ist Agent des Gemeinwohls, der Bürger sein Prinzipal. Freilich, wenn der Agent versagt, kann auch der Prinzipal schuld sein. Die Qualität des Prinzipals, hier der Bürger, steht zwar zur Disposition von niemandem. Aber in einer Zeit, in der das Gemeinwesen mit so vielen Problemen konfrontiert ist, für die auf absehbare Zeit eine Lösung unmöglich erscheint, und Staatsverdrossenheit sich einstellt, weil der Staat so stark hinter den Erwartungen seiner Bürger zurückbleibt, reicht es nicht aus, wenn sich die öffentliche Diskussion ganz darauf konzentriert, Remedur durch Änderungen staatlicher Entscheidungsprozesse zu verlangen. Auch der Prinzipal muß sich befragen lassen.

Richtig ist wohl, daß eine emanzipierte oder gar anmaßende Bürokratie sowie das ständige Gerangel um Machterwerb und Machterhalt im Staat, von dem wir in der Demokratie die Beförderung des Gemeinwohls erwarten, das Gemeinwohl gefährden und daß dies die Bürger zu ständigem Mißtrauen berechtigt. Zugleich gilt aber auch: Gerade in einer funktionsfähigen Demokratie kann das Ergebnis der Staatstätigkeit nicht besser sein als das, was die Bürger an staatlichen Entscheidungen akzeptieren, ja was sie selbst an Tätigkeit des Gemeinwesens mit hervorbringen. Ein Staat, der es fast nur mit Bürgern zu tun hat, denen die Wahrung

ihres Besitzstandes über alles geht und die deshalb auch vom Staat vor allem verlangen, daß er ihre Besitzstände sichert und jedenfalls auf keinen Fall gefährdet, ein solcher Staat wird unfähig zu den meisten Entscheidungen, die um des langfristigen Wohls des Gemeinwesens willen eigentlich nötig sind. Denn langfristig ausgerichtete Entscheidungen sind nun einmal überwiegend von der Art, daß sie kurzfristig Opfer verlangen oder daß viele, die durch alte Regelungen begünstigt waren, es künftig nicht mehr sind. Dies ist nur ein Beispiel.

Die freiheitliche Gesellschaft war am erfolgreichsten als Wirtschaftsgesellschaft. Ja, auch die Emanzipation des Bürgers vom Obrigkeitsstaat und dessen allmähliche Verwandlung zum heutigen Dienstleistungs- und Transferstaat war wesentlich geprägt vom wachsenden Selbstbewußtsein des Wirtschaftsbürgers. Aber für das Bewußtsein davon, was das Gemeinwesen von seinen Bürgern verlangen dürfen muß, war dieser Prozeß nicht nur hilfreich. Wieviel Gemeinsinn eine individualistisch verstandene Gesellschaft, eine vom „do ut des“ geleitete Marktgesellschaft nötig hat, diese Frage ist lange Zeit verdrängt worden.

Gewiß, was ein älteres Staatsverständnis an tradierten Wertvorstellungen bei sich gehabt hatte – Wertvorstellungen, die dem Staat Hoheit und Würde und jedenfalls den Anspruch auf viel Opferbereitschaft seiner Bürger zumaßen –, konnte nicht einfach fortbestehen. Und eine solide Staatstheorie arbeitet schon zu Recht vor allem mit der Hypothese, daß jeder einzelne vor allem einzelner und fast nur auf seinen Vorteil bedacht ist. Aber das heißt doch nicht, daß die Republik ohne die Tugenden leben kann, die ihre Bürger erst zu Bürgern macht.

Daß es ohne Gemeinsinn nicht geht; daß frei sein für die öffentlichen Dinge, frei sein für Politik, den Bürger adelt; daß Rücksichtnahme die Freiheit des Bürgers vom Gesetz ist; daß eine gewisse Toleranz gegenüber dem Unvollkommenen, eine gewisse Demut angesichts der Tatsache, daß da Probleme sind, für die es eine Lösung nicht gibt, zumal keine gerechte, Teil der *conditio humana* ist; daß die Achtung vor Minderheiten Legitimationsbedingung der Herrschaft durch Mehrheiten ist und ohne sie die Republik ohne Würde wäre – das alles sind Einsichten, denen niemand widerspricht und denen doch das moderne Gemeinwesen zu wenig Erlebnis von der Art bietet, daß aus unverbindlichen Werthaltungen verbindliche werden.

Damit soll nicht der verbreiteten Klage – und dem Pessimismus – das Wort geredet werden, der viel zitierte Wertewandel in der Gesellschaft sei allemal in erster Linie ein Werteverlust. Die Umweltbewegung hat eine bis dahin völlig unbekannte Werthaltung der Menschen hervorgebracht und in überraschend großen Teilen der Gesellschaft festigen können, und zwar nicht nur im Sinne der Unterstützung einschlägiger politischer Ziele, sondern durchaus im Sinne subjektiver Moral, verbunden mit Formen spontaner Verhaltenskontrolle, vor allem unter jungen Menschen.

Damit soll ebenso wenig geleugnet werden, daß nicht jeder Werteverlust die Funktionsfähigkeit des Gemeinwesens beeinträchtigt. Der Erfolg der marktwirtschaftlichen Ordnung, der Wohlstand für alle mit sich brachte, hat eine enorme Entlastung beim Bedarf an subjektiver Moral bewirkt. Freiheitliche Großgesellschaften wurden möglich und beispiellos erfolgreich, weil Rahmenbedingungen – Spielregeln – gefunden und respektiert wurden, unter denen die Kraft des Eigeninteresses genutzt wird für die Erwirtschaftung riesiger Kooperationsgewinne, zum Wohle aller. Auf Kooperation zielende Verhaltenslenkung alter Art, nämlich durch Herrschaft von Menschen über Menschen oder durch subjektive Moral – nur allzu oft repressiven Ursprungs – ist mehr und mehr abgelöst worden – und der Prozeß ist noch nicht zu Ende – durch Verhaltenslenkung auf der Basis des austauschwirtschaftlichen Prinzips „do ut des“, unter hohem Gewinn, was die Mobilisierung von Leistungsbereitschaft und Kreativität und die Einsparung von Transaktionskosten anbelangt. Das gemeinschaftlich Vorteilhaftes wird hervorgebracht, obwohl niemand um der Gemeinschaft willen handelt. Diese funktionelle Moral der Unsichtbaren Hand ist keine Schimäre geblieben. Das reicht weit in das Feld der sozialen Aufgaben hinein. Hinzu kommt: Solidarität im Sinne des Ökonomen, das ist Eigeninteresse auf lange Sicht in einer unsicheren Welt. Auf dieser Grundlage ist das Soziale in der sozialen Marktwirtschaft mehr als ein Versprechen geworden.

Niemand übersieht jedoch, daß die Erosion tradierter Werthaltungen, die die Einübung des Lebens in der marktwirtschaftlichen Ordnung und im modernen Wohlfahrtsstaat nach und nach mit sich gebracht hat, sehr weit gegangen ist. Die Fixierung auf das eigene Interesse, der Egoismus ohne schlechtes Gewissen haben eine Selbstverständlichkeit und Ungeniertheit erreicht, die außerhalb der abendländischen Tradition lie-

gen. Es gibt offensichtlich keine Garantie, daß die Erosion subjektiver Moral und der Aufbau funktionaler Moral von vornherein zueinander passen. Der Abbau von Selbstverantwortung, zu dem der moderne Wohlfahrtsstaat erzieht, und die Neigung, ihn auszubeuten, zu der er verführt, sind Hand in Hand damit gegangen. Wo Selbstverwirklichung des einzelnen ohne Widerstand der Gesellschaft mehr und mehr zur Selbstverwirklichung des Egoisten wird, kommen Gemeinsinn und Rücksichtnahme, kommt vor allem die Zukunft des Gemeinwesens und seiner Glieder zu kurz.

Die kapitalistische Gesellschaft war, was ihren Bedarf an ethischer Substanz angeht, nie allein auf ihre Kraft angewiesen, solche Substanz in ihrem Wirtschaftssystem selbst zu schaffen und zu regenerieren. Es gab den überkommenen Schatz der christlichen Ethik und deren säkularisierte Form in der Tradition der europäischen Aufklärung. Es gab die Kirchen als Orte der Regeneration. Es gab die indirekte Form der Regeneration durch die Provokation von Opposition, mit dem Schwergewicht bei den sozialistischen Idealen und Verheißungen. Die Regenerationskraft der Kirchen wird schon seit langem immer schwächer. Nun ist in der sozialistischen Gegenwelt das Licht ausgegangen. Der real existierende Sozialismus hatte zwar nie Faszinationskraft an sich. Aber solange er bestand – vorteilhafterweise möglichst in der Ferne –, war die sozialistische Idee für ihre Anhänger nicht bodenlos, konnte der pädagogische Eros der Utopie immer wieder wirksam werden, der neben all dem marxistischen Unsinn doch auch die Maximen und Werte der Aufklärung in die Herzen junger Menschen einpflanzte. Das ist nun anders. Das historische Dementi hat den Boden fortgezogen. Viele warten deshalb auf den großen Diskurs, der der Identifizierung mit dem Gemeinwesen, was eben nicht zuletzt heißt: der Identifizierung von Rechten und Pflichten in ihm, den verlässlichen Halt gibt, dessen die Republik bedarf.

Ebenso wichtig ist mehr Bildung in Sachen funktionaler Moral. Nüchterner gesprochen: mehr Bildung in Sachen Aufgaben der Ordnungspolitik. Nur eine Wirtschaftsordnung, die die richtigen Anreize setzt und die richtigen Anreize kräftig genug, schafft die Entlastung auf dem Felde der subjektiven Moral, von der zuvor die Rede war. Zu fürchten ist der schlimmste Fall, daß nämlich die Erosion der subjektiven Moral fortschreitet, während zugleich – und als Folge davon – die Funktionstüchtigkeit der Wirtschaftsordnung schwin-

det unter dem Ansturm von Ansprüchen, die von einer permissiven Politik umgesetzt werden in Rahmenbedingungen für das private Wirtschaften, die anreizschädlich sind und also den gemeinschaftlichen Kooperationsgewinn immer kleiner werden lassen. Man mache sich nichts vor: Je mehr eine Gesellschaft sich moralisch gehen läßt, um so mehr ist sie darauf angewiesen, eine funktionstüchtige wettbewerbliche Ordnung zu haben, die sie moralisch entlastet. Freilich, das Akzeptieren einer funktionstüchtigen wettbewerblichen Ordnung ist selbst ein moralisches Problem. Denn wettbewerbliche Systeme können zwar jedem einzelnen die faire Chance auf ein gutes Ergebnis garantieren, nicht aber das gute Ergebnis selbst. Sie kommen also nicht ohne Selbstverantwortung aus. Nichtwettbewerbliche Systeme hingegen können – günstigenfalls – jedem einzelnen ein bescheidenes Ergebnis garantieren, nicht aber die faire Chance auf ein gutes. Sie kommen im Prinzip ohne Selbstverantwortung aus. Daß mehr Bildung der erwähnten Art und der dazugehörige öffentliche Diskurs mit dem Verständnis für die Funktionsbedingungen sozialer Ordnungen zugleich die Bereitschaft zur Selbstverantwortung – ebenso wie die Bereitschaft zur Mitverantwortung für das Gemeinwesen – schafft, ist eine aufklärerische Hoffnung, ohne die man wohl nicht auskommt.

2. Worauf es sonst ankommt

Nur wenn die üblen Folgen zu kurzer politischer Zeithorizonte in ihrer vollen Tragweite in der Öffentlichkeit erkannt (und verurteilt) werden, bestehen Aussichten, daß Fehler korrigiert werden. Eine erste und die zugleich wichtigste Aufgabe ist deswegen darin zu sehen, Fehlentwicklungen infolge des Denkens in zu kurzen Wirkungsketten allgemein bewußt zu machen und zugleich die Abwehr gegen kurzfristige Politik zu organisieren. Wer kurzfristig denkt und handelt, muß wissen, daß er sich selbst, aber auch dem Gemeinwesen schadet.

Die Bürger müssen lernen, daß die „sozialen Errungenschaften“ nicht zu halten sind, wenn – wie bisher – politisch kurzfristig gehandelt wird. Die Unternehmer müssen lernen, daß die Vertreibung aus den durch Subventionen und Regulierungen umhegten Naturschutzparks nicht mehr aufzuhalten ist und daß es in ihrem Interesse liegt, sich frühzeitig darauf einzustellen. Über die Wähler würde dann auch der Druck auf die Politiker entstehen, ihrerseits auf Änderungen des nicht mehr vertretbaren kurzen Zeithorizonts in der Politik hinzu-

wirken. Die politischen Parteien müßten dem von den Wählern ausgehenden Wunsch nach langfristigem Denken in der Wirtschaftspolitik folgen, wenn sie ihren Einfluß nicht verlieren wollen.

Dies erscheint möglicherweise als ein utopisches Programm. Aber die Neuorientierung der staatlichen Politik ist dringlich und überfällig. Der Blick muß unverzüglich und weit schärfer als bisher auf die künftigen Belastungen des Gemeinwesens gerichtet werden. Die Prioritäten der staatlichen Politik müssen neu bestimmt werden. Vieles, was bisher aus öffentlichen Kassen bezahlt worden ist, kann nicht länger als vorrangig gelten.

In Teilbereichen der Politik hat der Gesetzgeber durchaus erkannt, welche Gefahren von allein tagespolitisch orientierten Entscheidungen ausgehen können. Die weitreichende Autonomie der Deutschen Bundesbank geht maßgeblich auf diese Erkenntnis zurück. Auch andere Stellen, wie die Banken- und Versicherungsaufsicht oder das Bundeskartellamt, sind allein ihrer gesetzlichen Aufgabe verpflichtet und dem unmittelbaren politischen Weisungsrecht weithin entzogen. Die gesetzlich vorgeschriebene mittelfristige Finanzplanung ist der Versuch, die künftigen Folgen finanzpolitisch bedeutsamer Entscheidungen in Zahlen zu fassen. Sie muß allerdings viel ernster genommen werden, und damit sie ernster genommen werden kann, muß sie viel seriöser werden.

Daß wechselnde und unsystematische tagespolitische Einflüsse die langfristige Ordnung von Märkten und die nachhaltige Leistungsfähigkeit von Institutionen gefährden, ist keine Neuentdeckung. Das ist jenen Kritikern entgegenzuhalten, die in weiten Zeithorizonten der Wirtschaftspolitik eine utopische Wunschvorstellung sehen. Selektiv gibt es längst Vorkehrungen zum Schutz vor kurzfristigem politischen Interventionismus. Freilich fehlt es an der konsequenten Anwendung dieser Maxime auf wichtigen anderen Gebieten der Politik.

Der leitende Grundgedanke einer erfolversprechenden Strategie läßt sich folgendermaßen kennzeichnen: Sowohl die privaten Haushalte und Unternehmen als auch die Verbände und staatlichen Institutionen sollten zu langfristigem Denken und Handeln angehalten und ermutigt werden. Erweisen sich existierende staatliche und private Institutionen als wenig geeignet, die langfristigen Folgen gegenwärtigen Handelns zu berück-

sichtigen und fügen sie damit der Allgemeinheit Schaden zu, sollte an die Korrektur gesetzlicher Regeln und an die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf weitsichtiger denkende Institutionen gedacht werden.

Wenn der Gesetzgeber künftig bei allen Gesetzesvorlagen nicht nur über die zu erwartenden Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte informiert würde, sondern auch über die belastenden gesamtwirtschaftlichen Folgen in der Zukunft, wäre viel gewonnen. Das ist gewiß nicht einfach. Aber selbst wenn solche Entscheidungsgrundlagen oft vage und unsicher sein werden, würde auf diese Weise doch das Denken in langen Wirkungsketten sowohl in der öffentlichen Verwaltung als auch in den gesetzgebenden Organen befördert. Wo langfristig bedeutsame Entscheidungen bereits auf Organe außerhalb der öffentlichen Verwaltungen übertragen worden sind, sollte geprüft werden, ob wettbewerbliche Kontrollen Defizite bei der Berücksichtigung weiter Zeithorizonte beseitigten.

3. Mehr private Entscheidungsrechte

Vor allem zwei Gründe sprechen dafür, den Katalog wirtschaftspolitischer Aufgaben des Staates zu durchforsten. Erstens zwingen die riesigen Haushaltsdefizite dazu, nach Entlastungsmöglichkeiten zu suchen. Auf diese Weise könnte die auf 54 Prozent gestiegene Staatsausgabenquote (Abgrenzung der Finanzstatistik) wieder auf ein vertretbares Maß gesenkt werden. Zweitens lassen sich die vielfältigen Defekte der staatlichen Wirtschaftspolitik, die durch punktuelles Denken, die oft nicht hinreichende Beachtung von Nebenwirkungen sowie die Vernachlässigung der langfristigen und der gesamtwirtschaftlichen Folgen staatlicher Maßnahmen ausgelöst werden, begrenzen und vermindern, wenn mehr Aufgaben auf die Privatwirtschaft übertragen werden.

Langfristiges Denken und Handeln ist für private Unternehmen und private Haushalte schon im eigenen Interesse geboten. Unternehmer müssen sich an den Chancen für die nachhaltige Erzielung von Gewinnen orientieren, wenn sie überleben wollen. Wer zu kurzfristig denkt, unterliegt im Wettbewerb. Die marktwirtschaftliche Ordnung bringt Verhaltensweisen hervor, die der Lösung langfristiger Probleme angemessen sind. Private Haushalte können sich vor dem Absinken ihres Lebensstandards bis zur Armutsgrenze nur bewahren, wenn sie sich selbstverantwortlich gegen Lebensrisiken absichern.

Eine Reduktion der Aufgaben von Bund, Ländern und Gemeinden ist vor allem dort geboten, wo Güter produziert werden, deren Herstellung privaten Unternehmen übertragen werden könnten. Das bedeutete konsequente Privatisierung öffentlicher Betriebe, aber auch Steigerung der Effizienz öffentlicher Verwaltungen durch Verminderung der Produktionstiefe, also Ausgliederung privatisierbarer Leistungen der öffentlichen Verwaltung. Die öffentliche Hand sollte sich möglichst strikt auf hoheitliche Aufgaben beschränken. Wo bisher mit öffentlichen Betrieben politische Ziele verfolgt werden, können privatisierten Unternehmen Auflagen gemacht werden (unter Umständen gegen ein im öffentlichen Konkurrenzauftrag ermitteltes Entgelt).

Die wirtschaftspolitischen Aufgaben staatlicher Organe ließen sich erheblich vermindern, indem energischer als bisher auf Deregulierung gesetzt wird. Damit erweitert sich der Handlungsspielraum privater Unternehmen. Der tagespolitisch motivierte, Neben- und Fernwirkungen häufig mißachtende öffentliche Einfluß auf die Produktion wirtschaftlicher Leistungen würde beseitigt. Die Stärkung des unternehmerischen Elements sorgte für mehr zukunftsorientiertes Handeln im allgemeinen Interesse. Voraussetzung hierfür ist freilich eine wettbewerbliche Marktorganisation und der Verzicht auf Subventionen, die das unternehmerische Streben von Anstrengungen zur nachhaltigen Steigerung der Leistungskraft ablenken und Bemühungen zur Erhaltung staatlicher Privilegien auslösen.

Die künftige wirtschaftliche und soziale Entwicklung läßt sich mit einer aktiven Deregulierungspolitik in mehrfacher Weise positiv beeinflussen: Erstens entstehen in der Wirtschaft als Ganzes regelmäßig zusätzliche Arbeitsplätze. Zweitens sorgt die Verbilligung von Vor- und Zulieferungen aus bisher regulierten Wirtschaftsbereichen für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland. Die Investitionsbereitschaft wird tendenziell positiv beeinflußt. Drittens werden erhebliche Verwaltungskosten bei Staat und Unternehmen eingespart. Das bedeutet, daß bisher unproduktiv eingesetzte Kräfte für die produktive Verwendung an anderer Stelle der Volkswirtschaft frei werden. Da auch zukunftssträchtige Wirtschaftsbereiche, etwa die Telekommunikation und die Gentechnik, in hohem Maße von Regulierungen in der Entfaltung behindert werden, leidet die langfristige wirtschaftliche Entwicklung auch aus diesem Grund erheblich unter Regulierungen. Mutige politische Schritte sind überfällig.

Staatliche Aufgaben sollten ferner dadurch vermindert werden, daß die Verantwortung der privaten Haushalte gestärkt wird. Das Wuchern des Wohlfahrtsstaats verursacht enorme Bürokratiekosten, die sich wesentlich reduzieren ließen. Dem „mündigen Bürger“ würden mehr Chancen für selbstverantwortliches Handeln nach individuellen Prioritäten gegeben, wenn die Beiträge zur Sozialversicherung gesenkt würden.

Rechtliche Monopole neigen im Vertrauen auf den zuverlässigen staatlichen Schutz vor Konkurrenz dazu, die Erschließung neuer zukunftsträchtiger Märkte zu vernachlässigen. Solche Tendenzen waren und sind insbesondere bei den größten deutschen Unternehmen, Bundesbahn und Bundespost, zu registrieren. Die zögerlich in Gang kommende und begrenzte Öffnung der monopolisierten Märkte läßt auf Besserung hoffen. Die Überführung der öffentlich-rechtlichen Anstalten in eine privatwirtschaftliche Unternehmensform reicht freilich allein nicht aus. Erst die Konkurrenz wird zu energischen leistungsstimulierenden Anstrengungen führen. Mit der ständigen Alimentation hochdefizitärer öffentlicher Unternehmen muß Schluß gemacht werden, wenn sich unternehmerische Verantwortung gegen unternehmensinternes Status quo-Denken und Sanierungswiderstände durchsetzen soll. Die wettbewerbliche Durchlüftung bisher monopolisierter Märkte würde vor allem erkennen lassen, daß private Konkurrenten vergleichbare Leistungen meist wesentlich billiger und mit zukunftsträchtigen innovativen Ideen zu produzieren vermögen.

Ein gewisses Maß an kollektiver Vorsorge für private Lebensrisiken ist zwar unentbehrlich, schon deswegen, weil sonst mangelhafte private Vorsorge zu Lasten der Allgemeinheit ginge. Aber kleinere Risiken, etwa in der Krankenversicherung, und selbstverantwortliche Mit-Vorsorge für die Alterssicherung und gegen Arbeitslosigkeit ist bei dem derzeit erreichten Wohlstandsniveau für die weitaus meisten Haushalte in größerem Maße möglich als heute. Würden nur die Grundrisiken über die Sozialversicherung abgedeckt und würden die Bürger ermutigt, von sich aus für eine private Zusatzversicherung zu sorgen, so ließe sich die Kapitalbildung kräftig anregen. Ein größerer volkswirtschaftlicher Kapitalstock ließe – effizient eingesetzt – die Arbeitsproduktivität steigen und erleichterte der nächsten Generation die Lasten, die sich als Folge der zunehmenden Überalterung einstellen. Die verbreitete Flucht aus der Selbstverantwortung und die Überdehnung des Solidarprinzips müssen abgestellt werden.

Solidarität darf nicht länger als ein Recht zur Ausbeutung anderer mißverstanden werden. Dazu sind verhaltenssteuernde, das Eigeninteresse stärkende Regelungen, insbesondere in den sozialen Sicherungseinrichtungen, erforderlich.

Eine umfassende Daseinsvorsorge und -fürsorge wie derzeit wird auf die Dauer unbezahlbar sein. Heute geweckte Erwartungen werden sich als unerfüllbar erweisen. Die Solidargemeinschaft muß sich mit der Abdeckung jener Lebensrisiken bescheiden, die der einzelne nicht aus eigener Kraft selbstverantwortlich zu beherrschen vermag. Dies entlastete die Sozialkassen und eröffnete die Chance, daß jedermann die von ihm gewünschte individuelle Risikoabsicherung frei wählen könnte (anstelle des derzeitigen für alle gleichen politischen Diktats), daß der Mißbrauch der Sozialkassen wirksam eingeschränkt würde und daß durch geringere Arbeitskosten das Beschäftigungsproblem leichter als derzeit gelöst werden könnte. Die gesetzlichen Lohnzusatzkosten in Deutschland, die weltweit an der Spitze liegen, könnten gesenkt werden.

Die Sozialpolitik muß sich künftig bescheidenere Ziele setzen. Der Staat und die Solidargemeinschaft werden zunehmend überfordert, wenn der einzelne die Verantwortung für allzu vieles auf „die Gesellschaft“ abschiebt. Daß den wirklich Hilflosen und Bedürftigen Schutz und solidarische Unterstützung zuteil werden muß, ist unbestritten. Polemik gegen den „Sozialabbau“ hilft nicht weiter, wenn keine Lösungen präsentiert werden, wie die sich abzeichnende Überforderung der Arbeitenden anders abgewendet werden kann. Die Lösung könnte darin bestehen, daß in den sozialen Sicherungssystemen mehr Eigenbeteiligungselemente eingeführt werden. Dies würde dazu führen, daß sich die Menschen sehr viel risikobewußter verhalten. Die Erfahrungen in der Kfz-Versicherung zeigen dies deutlich.

4. Die öffentliche Verschuldung begrenzen

Es liegt im Interesse der kommenden Generation, nach wirksameren Begrenzungen für die öffentliche Neuverschuldung zu fragen, da die gegenwärtigen Vorschriften viel Spielraum lassen. Ein Zwang zur Einschränkung der öffentlichen Aufgaben kann auch von knappen Kassen ausgehen, jedenfalls dann, wenn die Möglichkeiten über Kreditfinanzierung wirksam beschnitten werden. In Deutschland sorgen Vorschriften in Artikel 115 des Grundgesetzes dafür, daß die Kre-

ditfinanzierung öffentlicher Ausgaben nicht ausföhrt. Kredite dürfen nur für Investitionsausgaben oder zur „Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ aufgenommen werden. Die Vereinigung der beiden deutschen Teilstaaten hat allerdings ganz erhebliche Störungen dieser Art, vor allem eine rasch wachsende Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland entstehen und die Verschuldung des Staates sprunghaft anwachsen lassen. Überdies mag der Standortwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union dazu beitragen, die Abgabenlasten und im Zusammenhang damit die Ausgaben in Grenzen zu halten.

Die im Vertrag von Maastricht für die dritte Stufe der Europäischen Union vorgesehene Bestimmung einer Obergrenze für die öffentliche Verschuldung würde zumindest als eine Warntafel wirken, die die Öffentlichkeit alarmiert.

Die Europäische Union hat keine eigenen Befugnisse zur Steuererhebung und zur Kreditfinanzierung ihres Haushalts. Der Zwang zu einem sparsamen Wirtschaften geht von den Regierungen der Mitgliedstaaten aus, aus deren Haushalten der Gemeinschaft Mittel zugewiesen werden. Forderungen der Europäischen Kommission, der Gemeinschaft eigene Befugnisse zur Erhebung von Abgaben und zur Aufnahme von Krediten zuzugestehen, sind bislang gescheitert. Dabei sollte es auch künftig bleiben.

5. Änderungen der politischen Ordnung

Die parlamentarische Demokratie ist die mit weitem Abstand beste politische Organisationsform. Es ist jedoch unbestreitbar, daß Politiker und politische Parteien sich leicht dazu verführen lassen, häufig durchaus in Kenntnis der langfristigen Folgen zu kurzfristig zu handeln. Deshalb sollte geprüft werden, wie dieser Defekt beseitigt werden kann.

Die Vertrauenswürdigkeit der etablierten Parteien hat in den Augen der Wähler erheblich gelitten. Politikverdrossenheit greift um sich. Die hohe Zahl der Nichtwähler läßt dies erkennen. Den politischen Parteien wird fehlende Bürgernähe vorgeworfen. Statt rascher Lösungen für die von den Wählern als dringlich empfundenen Fragen wurden der Öffentlichkeit endlose Streitereien zugemutet. Der Kampf um die politische Macht und die Profilierungssucht von Politikern drängten das Handeln im allgemeinen Interesse in den Hintergrund. In Wahlen durfte der Staatsbürger nur über

die relative Stärke der Parteien, nicht aber über einzelne Politiker abstimmen. Wie zahlreiche Affären von Politikern zeigten, funktioniert die Auswahl der Kandidaten durch die Parteien nur unbefriedigend.

Das verbreitete, keineswegs grundlose Unbehagen sollte als Herausforderung für politische Reformen verstanden werden. Einstweilen werden Fehlentwicklungen nicht wirksam genug durch den Wettbewerb zwischen den politischen Parteien verhindert.

Auf der Ebene der Gemeinden gibt es positive Erfahrungen mit der Direktwahl von Bürgermeistern sowie mit dem Instrument des Volksentscheids und des Volksbegehrens. Es sollte daran gedacht werden, auch für die in Parlamente zu Wählenden dem Staatsbürger mehr Einfluß zu geben. Darüber sollte eine öffentliche Diskussion eingeleitet werden. Dabei wäre auch eine Annäherung an das Mehrheitswahlrecht in Betracht zu ziehen. Das derzeitige Verfahren der Kandidatenaufstellung durch die Parteien ist unbefriedigend. Für die meist hochkomplexen Fragen der Bundespolitik eignet sich das Instrument des Volksentscheids allerdings nicht. Selbst bei den besser überschaubaren Verhältnissen in der Schweiz ist die Referendumsdemokratie an deutlich sichtbare Grenzen gestoßen. In kommunalen Angelegenheiten sind die Wähler dagegen meist unmittelbar betroffen, motiviert und sachverständig.

Der Wettbewerb neuer Parteien kann, wie der Erfolg der Grünen gezeigt hat, zu Programm- und Verhaltensänderungen bei den etablierten Parteien veranlassen. Gelingt es, die Kritik an den bestehenden Parteien mit gut begründeten Reformstrategien zu verknüpfen, könnten neue politische Gruppierungen aus der Schicht der Nichtwähler und der unzufriedenen Wähler alter Parteien erheblichen Zulauf erwarten. Ein solcher Erfolg zwänge die etablierten Parteien, bisherige Verhaltensweisen und Programmpunkte zu ändern. Die Art der gegenwärtigen Parteienfinanzierung aus Steuermitteln erschwert zwar den Start von Außenseitern, macht ihn aber nicht unmöglich. Neue politische Gruppierungen könnten dazu beitragen, Pressionen organisierter Interessengruppen abzuwehren und das allgemeine Wohl wieder in den Mittelpunkt politischen Handelns zu rücken. Der Zwang zur zügigen Lösung dringlicher Fragen würde verstärkt.

Das Schielen der Parteien auf die kurzfristige Gunst der Wähler wird dadurch verstärkt, daß im Verlauf der vierjährigen Legislaturperiode fast ständig irgendwel-

che Wahlen stattfinden, Wahlkämpfe also nahezu als Normalzustand anzusehen sind. Dem langfristigen Wohl des Gemeinwesens wäre es zuträglich, wenn Wahltermine stärker als bisher gebündelt würden. Auch an eine Verlängerung der Wahlperioden könnte gedacht werden. So finden die Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Berlin und im Saarland schon jetzt alle fünf Jahre statt.

Die große Anzahl von Spezialressorts und Fachabteilungen, die in der Bundesregierung und in Bundesministerien für Teilbereiche der Wirtschaft zuständig sind, wirkt ausgabensteigernd. Manche Beamte neigen dazu, sich mit den von ihnen „betreuten“ Interessengruppen zu identifizieren und zu solidarisieren. Die verantwortlichen Politiker sind ständig versucht, „ihrem“ Wirtschaftszweig zu Vorteilen zu Lasten der Allgemeinheit zu verhelfen und auf diese Weise Kritik zu vermeiden und Ansehen zu gewinnen. Eine wesentliche Verminderung der Anzahl von Bundesministerien hätte nicht nur Einsparungen an überflüssigem Personal zur Folge. Zugleich würde auf den – Ausgaben senkenden – Ausgleich widerstreitender Interessen innerhalb eines großen Ressorts hingewirkt. Kurzsichtige Regulierungs- und Subventionsinteressen könnten leichter zurückgewiesen werden. Der politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß würde vereinfacht.

6. Einbau institutioneller Stabilisierungsfaktoren

Wenn politische Organe allzuoft der Versuchung ausgesetzt sind, nur auf kurze Sicht hin zu entscheiden, so läßt sich dem durch eine entsprechende Ausgestaltung des institutionellen Rahmens entgegenwirken. Auf diese Weise werden in den tagespolitischen Entscheidungsprozeß mit all seinen Zufälligkeiten Stabilisierungsfaktoren eingebaut. Sie gewährleisten eine Berücksichtigung längerer Zeithorizonte, bieten dafür jedenfalls eine Chance. Das wichtigste Beispiel dafür und zugleich der traditionelle Ansatz ist eine Verfassungslösung. Sie begrenzt von vornherein die Gestaltungs- und damit auch die Fehlgestaltungsmöglichkeiten von Gesetzgebung und Administration, bindet diese Organe an die auf Dauer angelegten Wertentscheidungen einer Verfassung. Das Bonner Grundgesetz ist auf dem Felde der Wirtschafts- und Sozialpolitik jedoch relativ offen. Verfassungsändernde Mehrheiten für stärkere Begrenzungen zu finden scheint heute ausgeschlossen. Die vorgeblichen oder tatsächlichen Ver-

lierer bei solchen Änderungen stehen fest. Ihr Widerstand zementiert den verfassungspolitischen Status quo. Was sich bestenfalls erreichen läßt, sind vage Staatszielbestimmungen, wie sie die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat erarbeitet hat. Hier schiebt man die Verantwortung letztlich auf die Gerichte, deren künftiger Umgang mit solchen Normen nicht wirklich vorhersehbar ist.

Nicht immer bedacht wird in diesem Zusammenhang der Umstand, daß das Grundgesetz nicht die einzige für die gesamte Bundesrepublik geltende Verfassung ist. Es tritt als eine Art Überverfassung das europäische Gemeinschaftsrecht hinzu. Aufgrund seiner Vorrangwirkung setzt es sich grundsätzlich gegenüber jedem nationalen Recht, darin eingeschlossen das nationale Verfassungsrecht, durch. Daraus sind zunehmend Begrenzungen für politisches Handeln auf nationaler Ebene erwachsen, und zwar freiheits- und marktorientierte Begrenzungen von Dauer. Dies erklärt sich daraus, daß das europäische Gemeinschaftsrecht trotz aller Mehrdeutigkeiten im Detail insgesamt sehr viel stärker als das deutsche Grundgesetz auf eine marktwirtschaftliche Ordnung hin ausgerichtet ist. Das wichtigste Beispiel sind die vier Grundfreiheiten des freien Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehrs. Sie wirken unmittelbar zugunsten eines jeden Bürgers. Die Beachtung dieser wirtschaftlichen Grundfreiheiten kann im Verletzungsfalle von jedem einzelnen Betroffenen durchgesetzt werden. Diese Verfassungsgrundlage hat letztlich die Durchsetzung des europäischen Binnenmarktes erzwungen.

Eine zweite institutionelle Technik besteht darin, in die politischen Entscheidungsprozesse spezielle Organe einzubauen, denen bestimmte Aufgaben zur ausschließlichen Wahrnehmung zugewiesen sind und die dabei in Unabhängigkeit handeln können. Der Einfluß punktuellen und tagespolitisch motivierten Denkens wird auf diese Weise zurückgedrängt. Solche Technik findet sich auf nationaler wie auf europäischer Ebene. Das wichtigste Beispiel innerhalb der Bundesrepublik Deutschland ist die Deutsche Bundesbank. Die Unabhängigkeit auf dem Gebiet der Stabilitätspolitik zu wahren ist für die Zukunft des Gemeinwesens von zentraler Bedeutung. Die Erfahrung hat gezeigt, daß von Parlamenten und Regierungen die größte Gefahr für die Geldwertstabilität ausgeht. Daraus ist im Vertrag von Maastricht die Konsequenz gezogen worden, für eine unabhängige Europäische Notenbank zu sorgen.

Das Bundeskartellamt ist ein weiteres Beispiel für eine in den Einzelfallentscheidungen unabhängige, von tagespolitischem Handeln abgehobene Instanz, die auf dem wichtigen Feld der Wettbewerbspolitik für langfristig orientiertes Handeln zu sorgen vermag. Rechnungshöfe wecken derzeit noch nicht die öffentliche Aufmerksamkeit, die sie als unabhängiges Kontrollorgan der Regierungen verdienen. Sachverständigenräten und unabhängigen Kommissionen kommt neben ihrer Beratungsfunktion für die Regierung die wichtige Aufgabe zu, die Öffentlichkeit umfassend zu informieren, auch über drohende Fehlentwicklungen infolge zu kurz-sichtigen und punktuellen Denkens.

Auch Organen der Europäischen Union kommt erhebliche Bedeutung zu. Ohne zwingende Vorschriften aus Brüssel wären insbesondere im Straßengüterverkehr, in der Versicherungswirtschaft und im Luftlinienverkehr kaum Deregulierungsfortschritte erzielt worden. Auch künftig kann mit weiteren Deregulierungsmaßnahmen aus Brüssel gerechnet werden (speziell in der Telekommunikation und im Schienenverkehr, möglicherweise auch in der Stromversorgung). Diese positiv zu beurteilenden Wirkungen sind freilich nicht als Freibrief für die Ausweitung politischer Aktivitäten in Brüssel zu verstehen. Die Deregulierungsmaßnahmen stehen eindeutig im Einklang mit den Vorschriften des Vertrags über die Europäische Union. Auf alle darüber hinausreichenden Bestrebungen muß der Grundsatz der Subsidiarität angewendet werden, wonach die Kompetenz der Mitgliedstaaten nicht durch gemeinschaftliche Organe ausgehöhlt werden darf.

Der Subventionsabbau in der Europäischen Union (bedingtes Beihilfeverbot) könnte in Deutschland stärker als bisher dazu benutzt werden, den langfristig dringend erwünschten dynamischen Strukturwandel voranzutreiben. Tatsächlich überwiegt jedoch das Status quo-Denken. Auch supranationale Organe sind also nicht immer frei von allzu stark tagespolitisch orientiertem, den Strukturwandel behinderndem Denken. Das verbreitete Status quo-Denken sowohl in Bonn als auch in Brüssel ließe sich aufweichen, wenn Subventionen künftig nur noch in degressiver Form, also von Jahr zu Jahr abnehmend, beschlossen und wenn möglichst auch früher zugestandene Subventionen in diesen vorweg angekündigten flexiblen Abbau in kleinen Schritten einbezogen würden.

Positive Wirkungen im Sinne einer langfristig orientierten Politik gehen auch von internationalen Institutionen wie dem GATT und dem Internationalen Währungsfonds aus. Zwar erweisen sich internationale Verhandlungsrunden mit dem Ziel des Abbaus von Handelsschranken generell als schwierig; zudem fehlen auch nach Abschluß der Uruguay-Runde des GATT weithin Sanktionsmechanismen für den Fall, daß sich einzelne Staaten inkonform verhalten. Gleichwohl geht von solchen internationalen Institutionen eine nicht zu unterschätzende disziplinierende Wirkung auf die nationalen Politiken aus. Solche Wirkungen könnten verstärkt werden, wenn im GATT den Betroffenen das Recht eingeräumt würde, gegen staatliche Beschränkungen des Handels vorzugehen.

7. Folgenabschätzung für staatliches Handeln

Der Nutzen einer Vorschrift, wonach Gesetzesentwürfen eine Abschätzung künftiger gesamtwirtschaftlicher Folgen beigegeben werden muß, mag auf den ersten Blick als gering angesehen werden. Zu bedenken ist jedoch, daß auf diese Weise ein zusätzliches Beurteilungskriterium auch für die Öffentlichkeit geschaffen wird. Amtliche Abschätzungen können kritisch überprüft werden. Die öffentliche Verwaltung wird sich mit dieser für sie neuen Materie sorgfältig beschäftigen müssen, wenn sie sich nicht blamieren will. Die parlamentarische Opposition erhält ein zusätzliches Aktionsfeld. Insgesamt gesehen wird der Blick sowohl der Politiker als auch der Öffentlichkeit weit stärker als bisher auf die Neben- und Fernwirkungen staatlicher Maßnahmen gelenkt. Die zeitliche Dimension staatlichen Handelns gerät gerade bei wichtigen Gesetzesinitiativen ins Blickfeld der Öffentlichkeit und der Medien. Diese Wirkung würde verstärkt, wenn wirtschaftsrechtliche Regelungen in regelmäßigen Zeitabständen auf Zielkonformität, Wirksamkeit und gesamtwirtschaftliche Folgen überprüft würden. Auch ein Beitrag zur Durchforstung des nur noch für wenige Spezialisten überschaubaren Vorschriftenschungels könnte von einer solchen Regelung erwartet werden.

Eine umfassende Aufklärung der Öffentlichkeit über das volle Ausmaß und die ernstesten Folgen der zeitlichen Verschiebung öffentlicher Konsumausgaben auf die kommende Generation könnte die Verschuldungsneigung von Politikern wohl noch am ehesten bremsen. Anzustreben wäre eine Pflicht für die Regierung, eine Berechnung der Belastungswirkungen auf künftige Generationen („generational accounts“) vorzulegen und

regelmäßig fortzuschreiben – unter Einbeziehung aller Gebietskörperschaften, Sonderfonds, Schattenhaushalte, umlagefinanzierter Sicherungssysteme etc. Die erschreckend hohen Belastungen, die eine solche Generationenrechnung an den Tag brächte, sollte die allzu leichtfertige Lösung aktueller Verteilungsprobleme zu Lasten der kommenden Generation verhindern helfen.

8. Neue politische Prioritäten

Die langfristige Stabilität des Gemeinwesens ist bedroht. Die Verantwortung gegenüber der kommenden Generation gebietet, daß die Krisenherde rechtzeitig ernstgenommen und frühzeitig Sanierungsmaßnahmen eingeleitet werden, weil sich nur so die zur Gesundung erforderlichen Mittel in engen Grenzen halten lassen.

Stattdessen wird immer häufiger auf pathologisches Lernen gesetzt: Es wird weitergewurstelt in der Erwartung, daß der Problemdruck ständig wächst, schließlich übermächtig wird und daß dann politische Gegenmaßnahmen ohne Widerstand eingeleitet werden können. Erwünscht wäre, daß Politiker ihrer Führungsrolle gerecht werden und die Öffentlichkeit rechtzeitig über die Notwendigkeit des Handelns und die Vorteile frühzeitiger Gegenmaßnahmen informieren. Zu spätes Tätigwerden führt nur zu oft zu unbefriedigenden und teuren Notlösungen (z.B. in der Krankenversicherung). Zwar ist es für Politiker bequemer, auf Überzeugungsarbeit in der Öffentlichkeit zu verzichten und darauf zu warten, bis sich Probleme bedrohlich zuspitzen und sich Unruhe und Unzufriedenheit ausbreiten. Damit wird jedoch der Kritik an Politikern Vorschub geleistet. Pathologisches Lernen kann sich die deutsche Volkswirtschaft nicht länger mehr leisten.

Unverkennbar bemühen sich maßgebende Repräsentanten der Politik neuerdings darum, die Öffentlichkeit auf die Gefahren hinzuweisen, die von der Verschiebung von Lasten in die Zukunft ausgehen. Immerhin ist eine seit Jahrzehnten vertagte dringliche Aufgabe, nämlich die Sanierung der Bundesbahn, jetzt einer Lösung zugeführt worden, obwohl mit dieser Initiative keine Wählerstimmen zu gewinnen sind. Gewisse Fortschritte sind auch in der Deregulierung zu konstatieren. Es ist zu begrüßen, daß den Wählern die Notwendigkeit von Reformen und einer politischen Neuorientierung nahegebracht wird. Für eine politische Trendwende muß in der Öffentlichkeit um Einsicht geworben werden. Nur so läßt sich die Zustimmung einer Mehrheit

erreichen. Bis dahin ist es freilich einstweilen noch ein weiter Weg.

Andererseits tragen die politischen Kräfte dazu bei, erhebliche zukünftige Finanzlasten zu schaffen. Die Neuverschuldung des Bundes ist noch immer viel zu hoch. Die kommende Generation muß sich auch noch in anderer Hinsicht auf steigende Belastungen einstellen, wenn die umlagefinanzierte Pflegeversicherung Wirklichkeit wird.

Energisches staatliches Handeln ist nicht nur in der Wirtschaftspolitik geboten. Derzeit ist ein bedenkliches Ausmaß an Auflösung staatlicher Autorität zu konstatieren. Dazu hat nicht nur die Vernachlässigung des Schutzes der Allgemeinheit vor Rechtsbrechern geführt. Umfragen zeigen, daß die Angst vor Überfällen und Beraubung in der Bevölkerung zu einem beherrschenden Motiv für die Kritik an den staatlichen Institutionen geworden ist. Die sich ausbreitende Mißachtung geschriebener und ungeschriebener gesellschaftlicher Normen ist maßgeblich auch das Ergebnis veränderter schulischer Bildungsziele.

Deshalb ist über Reformen der schulischen Bildung nachzudenken. Die Regeln des gesellschaftlichen Zusammenlebens müssen jungen Menschen ebenso eindringlich vermittelt werden, wie der Sinn gesellschaftlicher Institutionen und rechtlicher Normen. Auch über die Dauer der Schulbildung (12 statt 13 Jahre bis zum Abitur) und über die Wiedereinführung strengerer Leistungskriterien wäre nachzudenken. Ein Vergleich der Schulsysteme in den wichtigsten Industrieländern zeigt deutlich, daß Deutschlands Schulen weithin erheblich in Rückstand geraten sind, was sich auf den Leistungsstand der Schüler auswirkt. Gelingt es ferner nicht, das Abitur wieder aufzuwerten, werden die Hochschulen – nicht nur im eigenen Interesse, sondern auch zum Wohl der Studienbewerber – zu Eingangsprüfungen übergehen müssen. Wer vollständig oder weit überwiegend auf Kosten der Allgemeinheit studiert, sollte sich auf ein straffes Studium einrichten müssen. Humankapital ist zwar in einem Land ohne nennenswerte Bodenschätze der wichtigste „Rohstoff“ und eine wesentliche Voraussetzung für die Bewältigung der künftigen schwierigen Aufgaben. Auch insoweit müssen freilich Aufwand und Ertrag in einem angemessenen Verhältnis stehen.

Vor allem muß wieder Handlungsfähigkeit in der Finanzpolitik hergestellt werden. Dazu gehört nicht nur

Ausgabenkürzung, sondern auch der Umbau der Haushalte zu Lasten der konsumtiven Ausgaben und zugunsten der Investitionen. In der mittelfristigen Finanzplanung wären die Schritte in diese Richtung zu verankern. In der Subventions- und Sozialpolitik muß der Gesetzgeber frühzeitig die Weichen umstellen, wenn der Erfolg nicht ausbleiben soll. Eine wirklich vollständige Übersicht über Subventionen und geldwerte Vorteile (ergänzter Subventionsbericht) und eine Offenlegung aller Finanzströme zwischen den Bundesunternehmen und der Bundeskasse wären wichtige Voraussetzungen für Abstriche bei diesen Ausgaben. Die Bundesländer und die Gemeinden sind ebenso gefordert, den von ihnen verwalteten Teil der Infrastruktur zu erhalten und bedarfsgerecht auszubauen. Bei den Gemeinden könnte die Durchforstung der Stellenpläne, die leistungsorientierte Organisation der Verwaltung, die Ausgliederung nicht hoheitlicher Aufgaben und deren Übertragung auf private Unternehmen sowie die Privatisierung kommunaler Betriebe wesentlich zur Ausgabenreduzierung beitragen. Dadurch würden erhebliche Beträge für die angemessene Berücksichtigung langfristiger Ziele und Aufgaben frei.

9. Die Zeit drängt

Nochmals sei betont, daß es eines Umdenkens nicht nur bei den Politikern und in Interessenverbänden, sondern auch in der breiten Öffentlichkeit bedarf, wenn die Gefahr aktueller Fehlentwicklungen beseitigt und die Verantwortung gegenüber der kommenden Generation fester und unabdingbarer Bestandteil aktueller politischer Entscheidungen werden soll. Dazu genügen nicht einige wenige Appelle. Zu tief sitzt und zu weit verbreitet ist egoistisches, einseitig gegenwartsbezogenes Vorteilsstreben und Anspruchsdenken in breiten Wählerschichten.

Vor allem in der Renten- und in der Pflegeversicherung kann nicht mehr lange zugewartet werden. Beide Fälle eignen sich besonders gut, der Öffentlichkeit darzulegen, wie dringlich das Umdenken inzwischen bereits geworden ist. Zugleich sollte an Veränderungen bei jenen Institutionen herangegangen werden, die dem Denken in langen Wirkungsketten abgeneigt sind. Jene Entscheidungszentren wären zu stärken, die – vom politischen Tagesgeschehen unabhängig – weite Zeithorizonte zum Wohl der Allgemeinheit ins Auge zu fassen pflegen. Die ganz großen Gegenwartsaufgaben der Politik, insbesondere die Bewältigung der Lasten der deutschen Einheit, die Verminderung der struktu-

rellen Arbeitslosigkeit und die Finanzierung der enormen Alterslast in den nächsten Jahrzehnten, aber auch die unvermeidbaren Lasten des ökonomischen Strukturwandels, die Beseitigung der Wohnungsnot und eine bessere infrastrukturelle Vorsorge erfordern vorausschauendes Denken und weite Zeithorizonte in der Wirtschafts- und Sozialpolitik.

So dringlich es ist, der Verantwortung gegenüber der kommenden Generation durch rasches politisches Umsteuern endlich den Vorrang vor kurzfristigen Konsuminteressen und Umverteilungswünschen zu geben, so sollte doch eines nicht vergessen werden. Weniger Staat, mehr selbstverantwortliches Handeln des einzelnen und größere Entfaltungsmöglichkeiten für die Marktkräfte versprechen zwar einen verantwortlicheren Umgang mit der Zeit und mit vielfältigen Risiken. Mit schlagartigen Veränderungen der Verhaltensweisen darf freilich nicht gerechnet werden. Lernprozesse sind erforderlich, und zunächst muß sich Vertrauen in den neuen Kurs der Politik bilden. Geduld wird daher von allen Beteiligten in ganz besonderem Maße verlangt werden, auch von Politikern, die gern in Aktionismus verfallen, wenn neue Maßnahmen nicht sofort die gewünschten Reaktionen hervorrufen. Das politische Umsteuern in einem Gemeinwesen erfordert Zeit. Auch diese Zeitdimension muß respektiert werden.