

Politischer Widerstand  
gegen die Vernunft

Die Gefahr, an der öffentlichen Abgabenlast  
zu ersticken

Von Armin Gutowski

Mit einem Vorwort von  
Gert Dahlmans

Dezember 1989

Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung  
Kaiser-Friedrich-Promenade 157, 6380 Bad Homburg  
Telefon (06172) 42074, Telefax (06172) 42355

ISBN 3-89015-024-1

# Ordnungspolitik als Chance

## Ein Vorwort

### Von Gert Dahlmanns

Wir leben in aufregenden Zeiten. Systeme brechen auseinander, andere werden zusammengefügt. Ob die Geschichte allerdings das Jahr 1989 einst - ähnlich wie das Jahr 1948 für die Bundesrepublik - als den Beginn geglückter demokratischer und marktwirtschaftlicher Weichenstellungen für weite Teile Europas vermerken wird, steht noch dahin.

### Aufbruchstimmung

Allerdings legen alle erkennbaren Umstände nahe, beherzt in diese Richtung zu gehen. Am eindringlichsten die Umwälzungen in Osteuropa und in der DDR, wo die Menschen auf bislang unvorstellbare Weise aus ihrem System der Unmündigkeit ausbrechen und Wege für eine politisch und wirtschaftlich freiere Lebensgestaltung suchen. Aber auch die Europäische Gemeinschaft, die sich anschickt, zu einem Raum von 320 Millionen Menschen zusammenzuwachsen, braucht weit mehr marktwirtschaftliche Impulse, wenn sie die mit ihr verknüpften Hoffnungen erfüllen soll. Und nicht zuletzt die Bundesrepublik selbst muß ordnungspolitisch wacher und konsequenter werden, um in dem rapide zunehmenden internationalen Wettbewerb ihre Standortvorteile wahren zu können.

Angesichts dieser Entwicklungen, Herausforderungen und Chancen sehen manche das jetzt beginnende Jahrzehnt bereits als vernunftgeprägte Aera europawerter liberaler Ordnungspolitik - ganz in dem Sinne, in dem die Soziale Marktwirtschaft vor vierzig Jahren dem eigenen Volk ans Herz gelegt wurde: Als ein System, das die Leistung freier und tüchtiger Menschen in eine Ordnung bringt, die ein Höchstmaß an wirtschaftlichem Nutzen und sozialer Gerechtigkeit für alle möglich macht.

Doch "der Schlaf der Vernunft gebiert Ungeheuer", wie Goyas bekannte Radierung zeigt. Und dafür liefert die Gegenwart fast noch mehr Beweise. Kaum wird von ernstzunehmenden Denkern in der DDR - von dem Heer der Abwanderer ganz zu schweigen - das Scheitern nicht nur der Staatspartei, sondern der Gesellschaft und ihres Systems selbst bekundet, und schon beeilen sich nicht nur Literaten aus beiden Teilen Deutschlands, neue Sozialismus-Modelle anzudienen, als könne irgendeine seiner Varianten die permanente Krise beheben, deren Ursache er selber ist. Kaum hat die Europäische Gemeinschaft das fast schon chronische Desinteresse ihrer eigenen Bürger überwunden und sie in Aufbruchstimmung versetzt, und schon wird beim Weiterbau der Gemeinschaft flächendeckend auf obrigkeitliche Angleichung und bürokratisches Regulieren gesetzt statt auf die im Menschen angelegten Kräfte von Wettbewerb und Vielfalt. Kaum ist der Bundesrepublik auf einem Sektor ein wenig an Entstaatlichung oder Subventionsabbau gelungen, und schon wird der Ruf nach mehr öffentlichem Engagement, nach staatlicher Lenkung und kollektiven Vorkehrungen laut.

Das alles läßt nur einen Schluß zu: Die ordnungspolitischen Grundlagen sozial verpflichteter Marktwirtschaft, der unser Land seine Erfolge verdankt und die Europa in West und Ost zu neuer Blüte verhelfen könnte, sind weithin vergessen und verdrängt. Über dem Prozeß der Freiheitserweiterung und Wohlstandsmehrung haben wir deren Fundamente aus den Augen verloren.

Dieser Verfall ordnungspolitischen Denkens, ausgerechnet in dem Land, das in der ganzen Welt fast synonym für Marktwirtschaft und darauf basierende ökonomische Erfolge steht, ist ein Lehrstück - auch darüber, daß, ganz im Sinne Goethes, selbst das Ererbte immer wieder aufs neue erworben werden muß, um es zu besitzen. Betrachtet man die Entwicklung unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung unter diesem Aspekt, stellen sich neben den unübersehbaren Spuren des Erfolgs solche des Irrtums heraus, die auch für die ordnungspolitische Entwicklung in Europa zu denken geben.

### **Falsche Fährten**

Es sind dies vor allem die schon oft skizzierten Abwege in Richtung auf den Verteiler- und Verwaltungsstaat. Von den Fehlentwicklungen der sechziger Jahre bis hin zur Inflation der Sozialausgaben in den siebziger Jahren, in denen sich durch immer weitere Leistungsgesetze die Sozialleistungen stärker erhöhten als das Sozialprodukt und die Staatsquote von 39% in 1969 auf fast 50% zu Beginn der achtziger Jahre stieg. Beunruhigend daran sind weniger die Zahlen selbst. Es ist vor allem die Einstellung, die darin zum Ausdruck kommt. Die Bereitschaft der Bevölkerung zur selbstverantwortlichen Bewältigung sozialer Risiken hat mit steigendem Wohlstand eher abgenommen. Die Ansprüche an den Staat stiegen. Der Begriff "sozial" wurde bis zur Unkenntlichkeit verbogen und der Staat in der Folge immer mehr zum Verteilerstaat, von den organisierten Gruppeninteressen erpreßbar und dennoch immer weniger in der Lage, den wachsenden Begehrlichkeiten nachzukommen.

Die andere für unsere Marktwirtschaft gefährliche Spur führt in Richtung Verwaltungs- und Regulierungsstaat. Rund die Hälfte der deutschen Wirtschaft ist heute reguliert oder durch staatliche Subventionierung aus dem freien Kräftemessen des Wettbewerbs herausgenommen. Von Wettbewerb kann auf dem Agrar- und Energiemarkt ebenso wenig die Rede sein wie auf dem Arbeitsmarkt, der an Sklerose durch Kartellierung leidet und seine Funktionen nur mangelhaft erfüllen kann. Beide - Verteilerstaat und Verwaltungsstaat - fordern nicht nur ihren Tribut an hohen Steuern und Abgaben und schränken damit den materiellen Handlungsspielraum des Individuums über Gebühr ein. Sie tendieren vor allem zur Verteilung von Chancen auf politischem Wege und beschneiden damit tendenziell die freie Entfaltung des einzelnen im Wettbewerb mit anderen. Die Summe dieser politischen Markteingriffe ist es - und nicht etwa ein ideologischer Gegenentwurf - die unsere Soziale Marktwirtschaft gefährdet und ihre Kräfte mit ungezählten Stricken fesselt.

Die tieferen Gründe dafür sind freilich nicht bei der Politik, sondern in der Gesellschaft selbst zu suchen. Sie hat sich im Verlauf von vierzig Jahren daran gewöhnt, beides zu beanspruchen: die Früchte von Markt und Wettbewerb, möglichst ohne sich ihm selbst voll aussetzen zu müssen, und die Solidarität im Kollektiv. Das ist unter bisherigen Bedingungen einigermaßen gutgegangen. Doch der wirtschaftliche Erfolg, der, bei Lichte besehen, ganz wesentlich auf Vorleistungen aus der Vergangenheit beruht, hat unser Urteilsvermögen abgestumpft und dem Zerbröckeln ordnungspolitischen Denkens Vorschub geleistet. Vielleicht tragen die vor der Tür stehenden Veränderungen dazu bei, uns aus dieser Selbstzufriedenheit herauszureißen.

### **Neue Herausforderungen**

Die Welt um uns herum verändert sich immer schneller. Wirtschaftlich eher schwächere Länder wachsen zu ernsthaften Konkurrenten heran, deren Volkswirtschaften viel weniger Ballast zu tragen haben als unsere. Der EG-Binnenmarkt bringt weitere Bewegung in das Gefüge. Dabei wird auch für uns Erfolgverwöhnte deutlich, wie sehr der internationale Wirtschaftswettbewerb ein ständiger Prozeß des Aufholens, Überholens und Überholtwerdens ist. Bisherige Besitzstände gelten da nicht. Nur die aktuelle Leistung zählt. Mithalten in diesem Wettlauf können wir auf Dauer nur dann, wenn wir die selbstangelegten Fesseln lösen und unsere Produktivkräfte mobilisieren. Der Katalog der dazu notwendigen Maßnahmen reicht von konsequenter Deregulierung über eine den internationalen Wettbewerbsdruck ernstnehmende Reform der Besteuerung von Unternehmen und Arbeitsplätzen bis hin zur umfassenden Rückführung des Staates auf seine originären Aufgaben.

Weitere Herausforderungen kommen von innen. Die heranrückende dramatische Überalterung unserer Bevölkerung birgt nicht nur die Gefahr des Generationenkonflikts. Sie wirkt sich auf alle Bereiche staatlichen und wirtschaftlichen Lebens aus und stellt insbesondere die öffentliche Hand und ihre kollektiven Sicherungssysteme vor

Probleme, denen mit Kurieren an den Symptomen nicht mehr beizukommen ist. Schon die nach der mittelfristigen Finanzplanung auf die öffentlichen Haushalte ab 1991 zukommenden Ausgaben lassen nur einen Schluß zu: Wir müssen ernsthaft darangehen, den Sozialstaat alter Prägung umzubauen, einvernehmlich zu bestimmen, was unter sozialem Handlungsbedarf zu verstehen ist und den Staat von überholten Aufgaben befreien. Orientierungslinie kann dabei nur der Subsidiaritätsgrundsatz sein, wonach der einzelne, seinen Kräften gemäß, zunächst einmal für sich selbst aufzukommen und vorzusorgen hat und die öffentliche Hand nur ergänzend einspringt.

Die dritte massive Herausforderung kommt von der ökologischen Dimension des Wirtschaftens. Es ist fast schon Allgemeingut: Wir können nicht auf Kosten der Umwelt weiterwirtschaften wie bisher. Gewiß kommt Umweltschutz nicht ohne einen Kernbestand an staatlichen Geboten und Verboten aus. Wirklich durchgreifende Erfolge werden wir aber nur erzielen, wenn Inanspruchnahme und Verbrauch der natürlichen Ressourcen in die Kostenrechnungen der Unternehmen und Privathaushalte eingehen. Diese ökologische Umrüstung kommt in ihrer ganzen Breite einer Revolution des bisher Gewohnten gleich. Sie wird uns alle unmittelbar berühren und in die Verantwortung nehmen - den einzelnen, die Wirtschaft und die öffentliche Hand, vom Bundesstaat bis hinunter zu den Kommunen. Es dürfte klar sein, daß die dafür aus der gesamten Volkswirtschaft aufzubringenden Mittel für andere Vorhaben nicht oder nicht mehr zur Verfügung stehen und schon von daher auch alte Verteilungsbesitzstände auf den Prüfstand kommen.

Die Versuchung, diesen im Kern auch auf viele andere Staaten zukommenden Herausforderungen mit staatlichem Dirigismus zu begegnen, wird groß sein - bei uns nicht anders als auf Gemeinschaftsebene und in den Ländern Osteuropas. Immer wieder werden wir vor die Entscheidung zwischen interventionistischem und marktwirtschaftlichem Vorgehen gestellt, jede Generation und jede Gesellschaft aufs neue.

### **Der Weg der Vernunft**

Der Ablauf des Jahres 1989 hat gezeigt, daß wir erneut an einer solchen Wegkreuzung stehen. Und die Ereignisse der letzten Monate in den östlichen Nachbarländern haben der Welt vor Augen geführt, in welchem Maße eine freiheitlich-marktwirtschaftliche Konzeption und Praxis der Wirtschaftsordnung Voraussetzung für materiellen Wohlstand, soziale Errungenschaften und gesellschaftliche Stabilität ist. Sie haben deutlich gemacht, daß politische, wirtschaftliche und soziale Ordnung miteinander in unauflösbarem Zusammenhang stehen.

In dieser Aufbruchphase mit noch offenem Ausgang empfiehlt es sich, einmal innezuhalten und nachzulesen, wie einer der einst am klarsten denkenden deutschen Nationalökonom, Armin Gutowski, vor etwa zwei Jahren die ordnungspolitische Entwicklung analysiert und versucht hat, ökonomischer Vernunft den Weg zu ebnet.

Die hier vorgelegte Studie, noch kurz vor seinem plötzlichen Tod mit uns für eine spätere Veröffentlichung besprochen, behandelt in der dem Verfasser eigenen Brillanz das Verhältnis von Wirtschaftswissenschaft und Politik. In der knappen, aufrüttelnden Analyse, die auch seinen eigenen aufklärerischen Einsatz und das Bemühen des von ihm mitgeprägten Kronberger Kreises spiegelt, skizziert Gutowski Möglichkeiten und Grenzen wissenschaftlicher Politikberatung, geht den Ursachen für den geringen Einfluß auf die politische Entscheidungsebene nach und führt die Folgen dieses Verlustes vor Augen.

Diese Studie ist wie für die Schwelle zum neuen Jahrzehnt geschrieben. Ihre Einschätzung der Situation in der Bundesrepublik hat nach wie vor Gültigkeit. Selbst die gewählten Beispiele für die marktwidrige und damit letztlich zum Scheitern verurteilte Gestaltung kollektiver Sicherungssysteme sind durch die inzwischen eingeleitete Gesetzgebung nicht entkräftet, die Probleme lediglich hinausgeschoben worden. Auch der Beitrag zur Steuerreform enthält kon-

zeptionelle Einsichten, die über den Tag hinaus gelten. Führt man sich die jüngste Entwicklung beim Innenausbau der Europäischen Gemeinschaft und die möglicherweise grundstürzenden Ereignisse in Osteuropa und in der DDR vor Augen, so haben Gutowskis Erkenntnisse geradezu neue Aktualität gewonnen. Er wendet sich damit an die Politiker aller Schattierungen. Aber es ist klar, daß er zugleich die Gesellschaft als Ganzes ins Visier genommen hat.

Armin Gutowskis leidenschaftlich-kühles Plädoyer für die an empirischen Befunden und wissenschaftlichen Analysen festzumachende Vernunft ist zugleich durchdrungen von der Überzeugung, daß unsere Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, die vor vierzig Jahren aus dem Abgrund der deutschen Geschichte herausgeführt hat, wert ist, verstanden, erhalten und gepflegt zu werden.

In der Tat. Dieses System einer sozial und ökologisch verpflichteten Marktwirtschaft ist von allen bisher erdachten und erprobten Gesellschaftsentwürfen am besten geeignet, mit den bekannten und unbekanntenen Anforderungen der Zukunft fertig zu werden - schon deshalb, weil es kein System ein für allemal vorgegebener wirtschafts- und sozialpolitischer Ziele darstellt, sondern nur Leitidee sein will, die der Ausgestaltung durch den eigenverantwortlichen einzelnen harret. Soziale Marktwirtschaft ist Angebot für eine Lebensform und, wenn angenommen, gelebte Wirklichkeit der Bürger und Marktteilnehmer, deren sich wandelnde Wertvorstellungen, Wünsche und Prioritäten sie widerspiegelt.

Wirksam werden kann sie freilich nur, wenn zwei elementare Voraussetzungen erfüllt sind: Daß Markt und Wettbewerb von Staat und Interessengruppen nicht lahmgelegt, sondern funktionstüchtig erhalten werden. Und daß die Bürger über die Marktwirtschaft und ihre Funktionserfordernisse im Bilde sind.

Dazu muß allerdings lange Versäumtes nachgeholt und den Menschen Ordnungspolitik auch wirklich nahegebracht werden. Die

Gert Dahlmanns

---

Aufgabe heißt heute - in Weiterführung des von Gutowski skizzierten Ansatzes - den Bürgern und Wählern die Quellen von Freiheit, Wohlstand und Zukunftssicherung freizulegen und sie auf der ganzen Breite für die Marktwirtschaft zu gewinnen. Denn nur wenn der Bürger sie lebt, wird er das auch vom Staat und von allen bislang eingegrabenen Gruppierungen verlangen.

Mir scheint aber, daß man die Menschen selbst - in der Bundesrepublik, in der DDR und in den übrigen europäischen Staaten - in ihrer großen Mehrzahl für die Idee gewinnen kann, die Aufgaben ihrer Zukunftssicherung aus freiheitlicher und individualistischer Perspektive anzugehen. Ich glaube, man kann sie für diesen Weg der Vernunft sogar begeistern. Das Jahr 1989 hat auch für diese Vermutung Anlaß und somit Grund zur Hoffnung gegeben.

# Politischer Widerstand gegen die Vernunft Die Gefahr, an der öffentlichen Abgabenlast zu ersticken

Von Armin Gutowski

## I. WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFT UND POLITIK

Das Verhältnis zwischen Politik und Wissenschaft, genauer gesagt zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik auf der einen Seite und der politiknahen Wirtschaftswissenschaft auf der anderen, ist in der Bundesrepublik seit geraumer Zeit gestört. Dies war in unserer jüngeren Vergangenheit - also nach 1945 - durchaus nicht immer so. Im Gegenteil: Beim Aufbau der wirtschaftspolitischen Rahmenordnung für die Bundesrepublik hat die wissenschaftliche Diskussion nicht nur für die am Anfang stehende Grundentscheidung zugunsten der Marktwirtschaft, sondern auch in vielen Einzelfragen mehr oder weniger grundsätzlicher Bedeutung eine einflußreiche Rolle gespielt.

Heute ist im politischen Raum mehr und mehr die Neigung zu beobachten, wissenschaftliche Einwände gegen ergriffene wirtschaftspolitische Maßnahmen in möglichst auch noch harschem Ton zurückzuweisen und von wissenschaftlicher Seite vorgetragene Alternativen nach dem Motto zu behandeln, "wenn Dir ein Argument nicht paßt, beschimpfe den Autor" (Hayek). Wenn ich für diese Neigungen das Rubrum "Politischer Widerstand gegen die Vernunft" gewählt habe, so ist damit nicht die Hypothese inbegriffen, die Wirtschaftswissenschaftler seien die Gralshüter der wirtschaftspolitischen Vernunft, bei denen täglich Rat einzuholen und dieser strikt zu befolgen sei.

### 1. Erkenntnisquelle Wissenschaft

Ohnehin ist es sicher nicht von vornherein Aufgabe einer Wissenschaft, Handlungsanweisungen für das politische Tagesgeschäft zu ersinnen. Auch der Wert und die Berechtigung der Wirtschaftswis-

senschaft liegt wie bei jeder anderen Wissenschaft zunächst in der reinen Erkenntnis ihres Gegenstands ohne Ansehen des praktischen Nutzens, der daraus zu ziehen wäre. Dennoch war die Wirtschaftswissenschaft seit ihren frühen Tagen immer auch "Politische Ökonomie", soll sagen, zu ihrem Gegenstand gehört nicht nur, die in der Realität vorzufindenden wirtschaftlichen Verhaltensweisen zu analysieren und die Logik wirtschaftlicher Wahlhandlungen herauszufinden. Zu ihrem Gegenstand gehörte auch immer zu explorieren, unter welchen politisch gesetzten und sozialen Bedingungen eine arbeitsteilige Gesellschaft ihre stets und unabänderlich knappen Ressourcen mit größtmöglicher Effizienz zu nutzen vermag. Die Wirtschaftswissenschaft ist in der Lage, unterschiedliche wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ziele auf ihre Kompatibilität und die eingesetzten Mittel daraufhin zu überprüfen, ob sie zum Erreichen der angestrebten Ergebnisse auch wirklich geeignet sind. Der an dieser Stelle vielleicht aufkommende Verdacht, innerhalb der Politischen Ökonomie gebe es ähnlich imperiale Neigungen wie in der freilich älteren Wissenschaft der Philosophie, muß allerdings strikt zurückgewiesen werden. Eine Parallele zum platonischen Anspruch, daß nur Philosophen zur Lenkung des politischen Geschicks der Menschheit geeignet seien, findet sich in der mittlerweile auch nicht mehr ganz kurzen Geschichte der Ökonomie nicht. Zur Grundausstattung der Wirtschaftswissenschaft gehört vielmehr die Erkenntnis, daß Gesellschaften sehr komplexe und komplizierte Gebilde sind, in denen für das Erreichen von mancherlei Zielen zuweilen auch Umwege eingeschlagen werden müssen. Und das schließt die Einsicht ein, daß auch die beste wirtschaftswissenschaftliche Kenntnis nicht zum allwissenden Oberlehrer für die Politik, gar noch für jede wirtschaftspolitische Tagesentscheidung prädestiniert, daß es vielmehr hierfür, in Adam Smith's Worten, der besonderen "Fähigkeiten jenes raffinierten und kraftvollen Wesens bedarf, das gemeinhin Staatsmann oder Politiker genannt wird".

Politik, auch Wirtschaftspolitik, kann sich sicher nicht allein auf Wissenschaft abstützen und von daher ihre Strategien beziehen. Nicht nur Politik im allgemeinen, auch Wirtschaftspolitik besteht

nicht etwa im Regulieren leicht gängiger Schraubchen mit promptem und genau voraussehbarem Erfolg, und die Ökonomen sind keine Sozialingenieure, die hierfür die Schalttafeln liefern könnten. Auch Wirtschaftspolitik bedeutet schließlich in Max Webers mittlerweile allzu oft zitierten Worten "das Bohren dicker Bretter mit Geduld und Augenmaß". Die Wissenschaft kann den Politikern dabei nicht die Hand führen; aber sie kann, wie die Erfahrungen der vergangenen 200 Jahre zeigen, einen bedeutenden Beitrag zu der Frage leisten, wo und mit welchen Mitteln politisch agiert werden soll, wo auf der anderen Seite Eingriffe sinnlos oder gar kontraproduktiv sind. Und sie kann nicht zuletzt Unterstützung bieten für die Geduld und für den Widerstand, der Interessengruppen geleistet werden muß, wenn die Gesellschaft als Ganzes nicht Schaden leiden soll.

Die Notwendigkeit, wirtschaftspolitische Ziele auf ihre Erreichbarkeit und Maßnahmen auf ihre Zielkongruenz zu überprüfen, besteht heute mehr denn je, da der Staat für fast alles verantwortlich gemacht wird und sich auch selbst für nahezu alles zuständig erklärt.

Bei fast allen wirtschaftspolitischen Entscheidungen geht es nicht nur um die ökonomische Effizienz der eingesetzten Mittel zur Erreichung bestimmter Ziele, sondern auch darum, ob das zu erwartende Ergebnis als gerecht im Sinne der Verteilung von Wohlfahrt angesehen wird. Dabei ist unter Wohlfahrt nicht nur die Höhe von Einkommen und Vermögen, sondern etwa auch die Sicherheit der allgemeinen Lebensumstände und der Grad der Selbstverwirklichung der Betroffenen zu verstehen.

Kompetent ist der Ökonom als Wissenschaftler in erster Linie für die Fragen der Effizienz. Aber auch die Zusammenhänge zwischen der Zunahme an Wohlfahrt insgesamt und der Verteilung dieser Wohlfahrt auf die einzelnen Bürger, also der Abhängigkeit des Umfangs des tatsächlich Verteilbaren - verkürzt gesagt des Sozialprodukts - von der Art und Weise, wie es verteilt wird, fallen in seinen wissenschaftlichen Zuständigkeitsbereich.

Leider sind diese Zusammenhänge zwischen Wachstum und Verteilung, ja nicht einmal die Bedingungen für die Effizienz des Mitteleinsatzes so eindeutig belegbar, daß die Politiker, die über Art und Umfang wirtschaftspolitischer Maßnahmen zu entscheiden haben, sich darauf beschränken könnten, die Auswirkungen alternativer Entscheidungen auf den Umfang der Wohlfahrtsmehrung einerseits und auf die Verteilung dieser Wohlfahrt andererseits gegeneinander abzuwägen, also jene Alternative zu wählen, die am besten dem Programm ihrer jeweiligen Partei oder dem vermuteten Wunsch ihres jeweiligen Wählerpotentials entspricht. Denn es gibt nicht die Wirtschaftswissenschaft, die durch Analyse und empirische Forschung unbestreitbare, noch gar im vorhinein genau quantifizierbare Ergebnisse alternativer Maßnahmen produziert und damit für die politischen Entscheidungen unmittelbar Umsetzbares liefert. Derartiges leisten freilich noch nicht einmal die Naturwissenschaften, wie wir zum Beispiel aus der Debatte über die möglichen Folgen des Einsatzes der Kernenergie wissen.

Die Ökonomie als Gesellschaftswissenschaft kann noch weitaus weniger als die Physik völlig unbedingte Aussagen machen. Ihre Aussagen über Wirkungszusammenhänge stützen sich stets auf für typisch gehaltene Verhaltensweisen der am Wirtschaftsprozeß beteiligten Menschen. Es sind dies Verhaltensweisen, die sich ändern können und deshalb nur begrenzt durch empirische Tests anhand von Vergangenheitswerten auch vorhersagbar sind. Die Annahme, daß neu eröffnete Einkommenschancen von den Bürgern auch künftig wahrgenommen werden, führt zu anderen wissenschaftlichen Empfehlungen für die Steuerpolitik als die bislang empirisch nicht gestützte Hypothese, die Menschen hätten von allem genug. Die Vermutung, der Bürger sei im Prinzip in der Lage, für sich selbst vorzusorgen, legt ein anderes Alterssicherungs- und Gesundheitssystem nahe, als der beständige Argwohn, er sei dafür zu kurzsichtig. Deshalb müssen sich die Politiker auch noch entscheiden, welche der angebotenen Theorien und Hypothesen sie für plausibel halten, bevor sie eine Auswahl unter den strategischen

Alternativen treffen. Wirtschaftspolitik ist und bleibt also trotz aller wissenschaftlichen Hilfe ein Entscheidungsprozeß unter Unsicherheit.

Politiker erhalten deshalb auch aus der Wissenschaft häufig sehr unterschiedliche, nicht selten sogar konträre Ratschläge dazu, was in bestimmten Situationen zu tun sei. Oder anders herum gewendet: Wenn Wissenschaftler wollen, daß auf ihre Hypothesen gesetzt wird, können sie nur - in Konkurrenz mit anderen Wissenschaftlern - versuchen, die Politiker durch klare Analyse und empirische Belege von der hohen Wahrscheinlichkeit zu überzeugen, daß ihre Vorschläge die gewünschten Resultate zeitigen. Ihnen bleibt es freilich unbenommen, selbst in die Politik zu gehen und sich dort durchzusetzen, wofür die Bundesrepublik mit Ludwig Erhard und Karl Schiller zwei herausragende Beispiele vorzuweisen hat.

In der Vergangenheit hat sich immer wieder gezeigt, daß unterschiedliche politische Parteien auch auf unterschiedliche Gruppen von Wissenschaftlern vertrauen. Sieht man einmal von Gefälligkeitsaussagen einzelner Ratgeber aus der Wissenschaft ab, die ihren Status zu wissenschaftlich nicht hinreichend begründeten Äußerungen - aus welchen Motiven auch immer - mißbrauchen, dann sind derartige Gruppierungen nur darauf zurückzuführen, daß die jeweils einer Gruppe zugerechneten Wissenschaftler empirisch nicht widerlegte Hypothesen über Wirkungszusammenhänge und Verhaltensweisen vertreten, die - wenn sie zuträfen - besser in das Konzept einer bestimmten politischen Partei passen als in das anderer Parteien. Gleichwohl gibt es keine linke und keine rechte Ökonomie wie es linke und rechte Parteien gibt.

Die Ökonomie ist keine Weltanschauungswissenschaft, wie typischerweise einmal in Deutschland, nie dagegen in ihrer Ursprungsregion, dem angelsächsischen Sprachraum, geglaubt wurde. So sehr Wirtschaftswissenschaftler in Einzelfragen differieren mögen, es gibt eine bemerkenswerte Gemeinschaft zwischen ihnen - jedenfalls

soweit sie den Anforderungen der Zunft entsprechen, "etwas von Wirtschaft zu wissen", wie Wolfgang Stützel das einmal spöttisch definierte. Diese Gemeinsamkeit besteht darin, sich darüber im klaren zu sein, daß in einer arbeitsteiligen Gesellschaft der Preismechanismus als kybernetisches Signal-, Anreiz- und Verteilungssystem fungiert und daß Eingriffe in einem Bereich vielerlei Rückwirkungen in anderen haben. Die Differenzen liegen häufig in der Einschätzung, welches Ausmaß solche Rückwirkungen annehmen können. Und sie liegen auch in Werturteilen darüber, welche wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Ziele den höheren Rang einnehmen sollten.

Denn selbstverständlich dürfen Wissenschaftler - auch Wirtschaftswissenschaftler - bei allem Respekt vor dem Gebot der Werturteilsfreiheit gesellschaftlichen Idealen anhängen - jedenfalls solange sie nicht beginnen, ihre Wissenschaft im Dienste solcher Ideale zur Ideologie zu verbiegen. Daß bei einem Regierungswechsel auch die wissenschaftlichen Ratgeber wechseln, ist daher nicht als ungewöhnlich zu betrachten und widerspricht auch nicht der Einheitlichkeit der Wissenschaft von der Ökonomie.

## **2. Pervertierung der Politik**

Es sollte deutlich geworden sein: Das Verhältnis zwischen Politik und Wissenschaft kann nicht etwa dann schon als gestört angesehen werden, wenn Politiker nicht exakt das tun, was ihnen ihre wissenschaftlichen Berater unter Zugrundelegung der gleichen politischen Wertvorstellungen als richtig empfehlen.

Es ist nicht nur das gute Recht, sondern sogar die eigentliche Aufgabe der Politiker, sich ein eigenes Urteil zu bilden, wenn nötig Kompromisse einzugehen und entsprechend zu entscheiden. Das enthebt sie nicht der Pflicht, Vernunft und Rationalität bei ihren Entscheidungen walten zu lassen. Was heißt nun in diesem Zusammenhang "Vernunft" oder "Rationalität"? Es bedeutet in Karl

Poppers Worten die Bereitschaft, "auf kritische Argumente zu hören und von der Erfahrung zu lernen", wobei "das Argument und nicht die argumentierende Person" und - so ist hinzuzufügen - auch nicht deren Gruppenverbundenheit zu zählen hat. In diesem und keinem anderen Sinn sind Politiker sozusagen im Interesse der Gesellschaft verpflichtet, Analysen, Fakten und empirische Belege, die ihnen vor allem die Wissenschaft bietet, in ihre Überlegungen mit einzubeziehen und konkurrierende Hypothesen bei ihrer Urteilsbildung sorgfältig gegeneinander abzuwägen - zumal bei Eingriffen in die Wirtschaft, die oft unübersehbare und weitreichende Folgen haben.

Nach meinem möglicherweise recht subjektiven Eindruck hat in den letzten Jahren die Tendenz in der westdeutschen Politik zugenommen, die Konsensfähigkeit von anstehenden Entscheidungen - nicht nur in der Regierungskoalition, sondern oft auch darüber hinaus - über alle sachlichen Einwände zu stellen, Alternativen und Verbesserungsvorschläge aus der Wissenschaft beiseite zu schieben oder gar nicht mehr zur Kenntnis zu nehmen und sich stattdessen der Zustimmung der einschlägigen Verbände zu versichern und großes Gewicht auf die vermutete Popularität der Vorschläge zu legen.

Dieser Hang, das breit Abgestützte über das politisch Vernünftige zu stellen, diese Neigung zu Korporativismus und Populismus ohne Rücksicht auf ökonomische Fakten und Analysen könnte - wenn sie tatsächlich um sich griffe - unsere freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung langsam aber sicher untergraben. Wenn die Überlegungen der Wissenschaft nur noch spärlich und nur noch dann, wenn sie gerade passen, in die politische Diskussion einfließen, dann ist das Verhältnis zwischen Politik und Wissenschaft ernsthaft gestört. Wird gar die Wissenschaft zur einzigen wirklichen Opposition gegen eine Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners und dann freilich auf breiter Basis, ist die Arbeitsteilung zwischen Politik und Wissenschaft pervertiert, die Wissenschaft ist überfordert und die Politik verfehlt ihre Aufgabe in der parlamentarischen Demokratie, dem Wähler Alternativen anzubieten.

Ich will nun keineswegs behaupten, daß wir diesen Zustand in der Bundesrepublik erreicht hätten. In Fragen der Prozeßpolitik, insbesondere der Konjunkturpolitik, spielen die in der Wirtschaftswissenschaft kontrovers diskutierten Theorien und Hypothesen über Wirkungszusammenhänge und Verhaltensweisen auch in der politischen Debatte eine große Rolle. Die staatliche Geldpolitik, die allerdings wegen der Autonomie der Deutschen Bundesbank eine Sonderstellung einnimmt, hat sich stets intensiv mit den Hypothesen und Argumenten der Wissenschaft auseinandergesetzt, ohne sich dabei einer bestimmten Schule zu verschreiben. Auch in manch anderem Politikbereich, etwa der Wettbewerbspolitik und der Forschungspolitik, haben sich Politiker Argumente zunutze gemacht, die aus wissenschaftlichen Analysen hervorgegangen sind, um politischen Druck von Interessengruppen abzuwehren.

Überall dort aber, wo es um die Verteilung von Einkommen und Vermögen, von Rechten und Ansprüchen geht, dort wo sich die positiven Resultate von wirtschaftspolitischen Eingriffen oder gar Reformen möglicherweise erst lange nach der nächsten Wahl einstellen, dort wo Maßnahmen kurzfristig einzelne Gruppen unbequemen Anpassungszwängen aussetzen würden, steht die Politik - wie ich es an anderer Stelle ausgedrückt habe - unter der Tyrannei des Status quo. Im Bestreben, es jedem recht zu machen, keinem vermeintlich angestammte Rechte zu kürzen, durch Überbieten mit Wohltaten auch der politischen Opposition den Wind aus den Segeln zu nehmen und einen möglichst breiten Konsens der in Verbänden organisierten sogenannten gesellschaftlich relevanten Gruppen zu erreichen, werden Entscheidungen getroffen, deren Implikationen, würden sie offenbart, keineswegs die Zustimmung der Mehrheit der Bürger fänden.

Wissenschaftliche Analyse und Hinweise auf Fakten und empirische Befunde, die die Konsequenzen solcher Entscheidungen etwa für die Entwicklung des Wohlstands und die zukünftige Belastung der Bürger mit öffentlichen Abgaben deutlich machen, können dabei

nur lästig sein. Werden aus wissenschaftlichen Kreisen gar Vorschläge gemacht, die nicht in das vordergründige Konsenskonzept passen, so werden diese eher als Einmischung in den politischen Prozeß der Konsensbildung betrachtet und - falls sich die Wissenschaftler in den Medien Gehör verschaffen - ohne Diskussion öffentlich pauschal als politisch nicht machbar, als naiv oder abwegig abgetan. Gelegentlich schwingt bei den ablehnenden Äußerungen von Politikern sogar der Vorwurf mit, die Wissenschaftler seien mediensüchtig und würden damit die subtilen politischen Bemühungen um den sozialen Frieden in Gefahr bringen. Dabei wäre es der Wissenschaft wesentlich lieber, ihre Argumente und Forschungsergebnisse würden von Politikern aufgegriffen und in die politische Diskussion eingebracht, als diese verkürzt in den Medien zu Protokoll zu geben und damit ein wenig öffentliche Aufmerksamkeit zu erhaschen, die rasch wieder verpufft.

## **II. PRAKTIZIERTE VERNUNFTWIDRIGKEIT: ZWEI BEISPIELE**

Der politische Widerstand gegen die Vernunft, wie ich die beschriebene politische Handlungsweise nennen will, sei an zwei besonders gravierenden Beispielen demonstriert, in denen seit nunmehr bald eineinhalb Legislaturperioden eine Reform auf dem Programm der Regierung steht:

- Die Reform der Einkommen- und Körperschaftsteuer und
- die Reform der gesetzlichen Rentenversicherung.

Hinzu kommt noch die Reform der sozialen Krankenversicherungen, die ich hier nur streifen möchte.

Um möglichen Mißverständnissen vorzubeugen, sei nochmals betont: Unter der Vernunft, gegen die die Politik Widerstand leistet, ist nicht etwa eine postulierte Vernunft der Wissenschaft schlechthin zu

verstehen (die es auch gar nicht gibt), auch nicht die Vernunft einzelner wissenschaftlicher Theorien und Hypothesen oder gar die Vernunft bestimmter Wissenschaftler. Gemeint ist einzig und allein Vernunft in dem Sinne, daß die Politik bei der Urteilsbildung und der kaum vermeidbaren Kompromißfindung empirische Befunde und wissenschaftliche Analysen, auch wenn sie kontrovers sind, prüft und abwägt. Denn politische Entscheidungen, die sie außer acht lassen, haben kaum Chancen, sich bei der Ausführung zu bewähren, wie breit der Konsens für die Entscheidung auch gewesen sein mag. Denn es gibt ökonomische Zusammenhänge, so schwer sie auch manchmal zu erkennen sind, die durch Mehrheitsbeschlüsse nicht außer Kraft gesetzt werden können.

Die folgenden drei ökonomischen Zusammenhänge sind, da sie auf simpler Logik beruhen, leicht zu erkennen. Gleichwohl wurden sie bei politischen Entscheidungen in der Vergangenheit oft verdrängt.

- Bei unverändertem, progressiv gestaltetem Steuertarif wächst die durchschnittliche und die marginale Steuerbelastung der Einkommen ständig an, sofern die Einkommen im Laufe der Zeit infolge von steigender Produktivität und/oder Inflation fortgesetzt zunehmen.
- Bei unveränderter Anpassung der Renten an die steigenden Löhne und unveränderten Bedingungen für Beitragszahlungen und Renteneintritt müssen die direkt oder über Steuern zu zahlenden Beträge an die gesetzlichen Rentenversicherungen um so mehr steigen, je mehr sich die Altersstruktur der Bevölkerung verschlechtert, je weiter also die durchschnittliche Lebenserwartung steigt und je mehr die Geburtenhäufigkeit sinkt.
- Da infolge des technischen Fortschritts in der Medizin immer mehr Krankheiten erfolgreich, wenn auch aufwendig behandelt werden können und die Häufigkeit der Inanspruchnahme von medizinischen Leistungen deshalb und wegen der eng damit verknüpft-

ten Zunahme der Lebenserwartung steigt, da zudem die Produktivitätszunahme im personalintensiven Gesundheitsbereich geringer ist als in der Gesamtwirtschaft, werden die Beiträge zu den sozialen Krankenversicherungen absolut und auch relativ immer mehr erhöht werden müssen.

In den bestehenden Steuer-, Altersversorgungs- und Krankenversicherungssystemen ist eine geradezu dramatische Dynamik der Abgabentwicklung angelegt. Bei der bis ins nächste Jahrhundert voraussehbaren Bevölkerungsentwicklung und bescheidenem Wirtschaftswachstum könnte die durchschnittliche Belastung der Brutto-Einkommen aus unselbständiger Arbeit von Normalverdienern direkte Steuern und Sozialabgaben (einschließlich Arbeitgeberbeiträgen, aber ohne Arbeitslosenversicherung) auf deutlich über 50 Prozent, die noch wichtigere marginale Abgabenlast, also die Belastung jeder zusätzlich verdienten Mark, wegen der Steuerprogression sogar noch auf höhere Sätze ansteigen. Hier von der Gefahr zu sprechen, wir könnten an der öffentlichen Abgabenlast ersticken, scheint mir deshalb keineswegs übertrieben.

Daß das Problem, das durch die beschriebenen Tatbestände hervorgerufen wird, im Prinzip erkannt ist, wird in den Bemühungen der Regierung deutlich, diese drei Bereiche zu reformieren. Die Politiker der Regierungskoalition scheinen mit ihren bislang erkennbaren Plänen zur Reform der hier zur Diskussion stehenden Bereiche im wesentlichen an den hergebrachten Systemen festhalten und nur an einigen, zum Teil nicht unwichtigen Details Korrekturen vornehmen zu wollen, damit die Extrapolation der Abgabenlast abgeschwächt wird. Ob dies wirklich Reform genannt werden kann, sei dahingestellt. Noch bedenklicher ist, daß selbst der bescheidene Erfolg, den die geplanten Reformen versprechen, durch die Art und Weise, wie sie konzipiert werden und welche Gesichtspunkte dabei eine Rolle spielen, von vornherein in Frage gestellt ist.

## 1. Steuerreform

Dies gilt auch und gerade für die Reform der direkten Besteuerung, für die das Konzept bereits vorliegt. Die von der Regierungskoalition konzipierte Reform der Einkommen- und Körperschaftsteuer soll 1990 die Steuerzahler um über 40 Mrd. DM entlasten, rund 5 Mrd. DM davon werden auf 1988 vorgezogen. Zusammen mit den rund 20 Mrd. DM der kleinen Einkommensteuerreform von 1986/88 scheint das nicht wenig. Gemessen an dem, was in den letzten Jahren an Steuerlasten hinzugekommen ist, weil die Steuerzahler mit ihren Einkommen in höhere Progressionsbereiche gekommen sind, ist es jedoch auch nicht sehr viel. Immerhin wird mit der Reform die marginale und die durchschnittliche Steuerbelastung wieder einmal für eine Weile ein Stück zurückgestuft, wird dann aber erneut ansteigen. Der frühere sogenannte Mittelstandsbauch im Tarif wird beseitigt. Die Grenzsteuerlast zwischen Grundfreibetrag und dem Einkommen, bei dem der Spitzensteuersatz gilt, wird nun linear progressiv, also gleichmäßig ansteigen; von nunmehr 19 auf 53 statt wie früher 56 Prozent. Der niedrigere Spitzensatz soll allerdings schon bei 120.000 resp. 240.000 (Verheiratete) statt wie zuvor bei 130.000 (260.000 Verheiratete) DM Jahreseinkommen gelten. Wie die durch die Tarifänderung hervorgerufenen Einnahmeausfälle des Staates finanziert werden sollen, wurde auf künftigen Ratschluß vertagt.

Gerade zu den Fragen, wie ein in sich konsistentes Steuersystem aussehen sollte, zu dem Problem, wie die negativen Rückwirkungen der Steuerstruktur auf die Höhe des verteil- und besteuerebaren Sozialprodukts gemildert werden könnten, gibt es in der Wissenschaft seit Jahrzehnten eine lebendige Diskussion, aus der eine Reihe konkurrierender Konzepte hervorgegangen ist. Daß diese wissenschaftliche Diskussion für den politischen Prozeß nützlich sein kann, wenn die Politiker nur genügend Statur haben, hierfür die Chance zu ergreifen, zeigen meines Erachtens die Vorgänge in den USA. Dort sind im politischen Raum selbst revolutionär anmutende Konzepte

wie eine einheitliche Proportionalsteuer und eine Konsumsteuer ohne Zorn und Eifer diskutiert worden. Das Ergebnis eines so gearteten politischen Willensbildungsprozesses, bei dem die Vor- und Nachteile konkurrierender, aber in sich schlüssiger Konzepte kühl und vernünftig gegeneinander abgewogen werden, kann sich durchaus sehen lassen. Die mittlerweile in Kraft getretene Steuerreform der USA beinhaltet eine Beibehaltung der progressiven Einkommensteuer mit allerdings kräftig abgesenkten Steuersätzen - auch einem kräftig auf 35 Prozent abgesenkten Spitzensteuersatz - , was durch eine gleichzeitig beschlossene Verbreiterung der Steuerbasis, sprich Streichung vieler Steuervergünstigungen, ermöglicht wurde.

Die politische Debatte um eine Steuerreform hierzulande hatte einen völlig anderen Anstrich, der schließlich auch das Ergebnis prägte. Schon bei den Koalitionsverhandlungen war erkennbar geworden, daß ökonomische Vernunft, ohne die ein konsistentes Konzept nicht zustande zu bringen ist, eine untergeordnete Rolle spielte. Das zeigte sich deutlich bei der Diskussion um die immer noch offene Finanzierung und bei der Debatte um den Spitzensteuersatz. Das erstere läßt befürchten, daß die geplante Entlastung gar nicht in vollem Umfang Wirklichkeit wird. Die ursprünglich als unverbrüchlich mit der Steuersenkung verbundene Finanzierung eines Teils der Steuerausfälle durch Abbau von Steuervergünstigungen und Finanzhilfen droht nun am Verteilungs-Catch as catch can zu scheitern, weil niemand nachträgliche Abstriche hinnehmen will. So steht zu befürchten, daß man sich letztlich nur darauf einigen kann, die indirekten Steuern zu erhöhen. Das wäre im Sinne des Ausgangskonzepts zwar noch besser, als Teile der beschlossenen Reform des Steuertarifs wieder zurückzunehmen - auch davon ist innerhalb der Koalition die Rede! Doch bliebe wahrlich nicht mehr viel von dem, was angekündigt worden war.

Das zweite, die Konzentration auf den Spitzensteuersatz, verwässerte von vornherein das Konzept. Hauptsorge vieler Politiker war,

eine Senkung des Spitzensteuersatzes könne als Begünstigung der sogenannten Besserverdienenden und der Wohlhabenden zu Lasten der Minderbemittelten interpretiert werden. Das reine Verteilungsargument, die höheren Einkommen würden um absolut höhere Beträge entlastet als die niedrigeren Einkommen, stand einer vernünftigen Lösung im Wege. Dabei hätte eine Senkung des Spitzensteuersatzes ohne Verschiebung der Einkommenshöhe, bei der er erreicht wird, wegen des beschlossenen linearen Anstiegs der Progression die marginale Einkommensteuer für alle Einkommen im Progressionsbereich zusätzlich entlastet. Gerade auf die marginale Belastung, also auf die zusätzliche Steuer, die auf eine zusätzlich verdiente Mark gezahlt werden muß, kommt es an, wenn mehr Arbeit wieder lohnend sein soll, was die Regierung als Ziel verkündet hatte. Wenn von einer zusätzlich verdienten Mark mehr Pfennige als verfügbares Einkommen übrigbleiben, dann werden auch wieder mehr Arbeitsmöglichkeiten ergriffen, die bei höherer marginaler Steuerlast mangels hinreichenden Anreizes ausgeschlagen wurden.

Diese Hypothese, daß bei geringerer marginaler (und damit auch durchschnittlicher) Steuerbelastung die Arbeitschancen besser genutzt werden, ist nicht nur plausibel, sie ist auch durch die Erfahrung, wie sich die Menschen verhalten, hinreichend belegt. Hinzu kommt die Erfahrung, daß bei geringerer, insbesondere marginaler Steuerbelastung gerade der höheren Einkommen die Neigung zu investieren, also Risiken zu übernehmen, wieder größer wird. Dies gilt auch, ja sogar um so mehr, wenn gleichzeitig Steuervergünstigungen und Finanzhilfen, die ohnehin oft nur Kapital in unrentable Bereiche locken, abgebaut werden. Solange die Lohnpolitik solche Investitionsanreize nicht zunichte macht, wächst das Produktionspotential dann schneller, es entstehen mehr neue Arbeitsplätze und die Produktivität nimmt stärker zu, so daß auch die Masseneinkommen entsprechend mehr ansteigen können.

Diese wohlbegründeten Hypothesen sind die passende wissenschaftliche Unterfütterung dessen, was die Regierungskoalition als

Programm verkündet hat. In der Debatte um die Steuerreform wurden die mit diesen Hypothesen gelieferten Argumente nicht ausgeschöpft. Sonst hätte der Spitzensteuersatz nicht zum Stolperstein werden müssen. Nicht nur im Hinblick auf Wachstum und Beschäftigung, sondern auch mit Blick auf das Ziel, mehr Verteilungsgerechtigkeit zu erreichen, wäre - neben einer stärkeren Erhöhung des Grundfreibetrages bis in die Nähe des Sozialhilfeniveaus - eine deutlichere Absenkung des Spitzensteuersatzes oder ein Hinausschieben der Einkommensgrenze, von der ab der Spitzensteuersatz gilt, bei gleichzeitiger Streichung der meisten Finanzhilfen und Steuervergünstigungen, darunter auch jener, die bislang Arbeitnehmern zukommen, gut zu vertreten gewesen. Denn dadurch wäre, wie gesagt, die marginale (und die durchschnittliche) Steuerbelastung auf breiter Front gesenkt worden.

Stattdessen haben die Verhandlungspartner - nicht zuletzt, weil sie es versäumt hatten, die Legislaturperiode davor zur Vorbereitung zu nutzen - die Argumente ökonomischer Vernunft beiseite geschoben und nur noch um Gruppenforderungen gefeilscht, um einen breiten Konsens zu erreichen. Alles in allem ist also die Steuerreform kein Meisterwerk politischer Ökonomie.

Nun könnte der Einwand gegen diese Kritik erhoben werden, die Verhandlungspartner hätten, zumindest in der Mehrzahl, eben gerade nicht auf die Hypothese vertraut, daß bei verminderter Grenzsteuerlast wieder mehr Arbeits- und Investitionschancen wahrgenommen würden. Auch in der Wissenschaft ist die Ansicht vertreten, in einer Wohlstandsgesellschaft wie der unseren führe die Steuerentlastung nur zu mehr Konsum, schaffe aber keine neuen Arbeitsplätze mit Hilfe von mehr Investitionen. Die alternative Hypothese, die ich für verfehlt und empirisch eher für widerlegt halte, hier auch nicht diskutieren will, würde dann lauten: Mehr Wachstum und neue Arbeitsplätze seien nur möglich, wenn private und öffentliche Investitionen gezielt weit stärker als bisher durch Steuerbegünstigungen und Finanzhilfen gefördert würden. Dies

wäre freilich nicht möglich, wenn gleichzeitig noch die Einkommensteuer auf breiter Front gesenkt werden sollte. Die direkten Steuern müßten also hoch bleiben, vielleicht sogar erhöht werden. Der Ansatzpunkt zur Steuerreform wäre dann vor allem die Unternehmensbesteuerung. Dies kann wohl nicht der wahre Hintergrund für den Streit um die Ausgestaltung der Steuerreform gewesen sein.

Die Steuerreform ist das erste der angeführten Beispiele. Durch sie wird wenigstens vorläufig die Belastung der Einkommen mit öffentlichen Abgaben ein wenig gemildert. Mit dem zweiten Beispiel, das noch zu erörtern ist, sieht es wesentlich schlechter aus.

## **2. Rentenversicherung**

In der gesetzlichen Altersversorgung müssen sich die Beitragssätze bis zum Jahre 2030 verdoppeln, bei sehr geringem Wirtschaftswachstum ist sogar mit Sätzen von knapp über 40 Prozent zu rechnen, wenn das jetzige Umlagesystem mit allen Modalitäten so bleibt wie es ist und die Bevölkerung im gleichen Ausmaß wie bisher absehbar schrumpft.

Der politische Widerstand gegen die Vernunft hat in diesem Bereich auf allen Seiten des Parlaments ein Ausmaß erreicht, das erschreckend ist, ja geradezu skandalös genannt werden muß. Dieses Urteil ist schon deshalb gerechtfertigt, weil seit langem feststeht, daß die gesetzliche Rentenversicherung schon ab der ersten Hälfte der 90er Jahre in sich dann ständig steigende Schwierigkeiten gerät, und weil, gleichwohl, außer unsystematischen Kleinkorrekturen nichts geschah. Die Politiker ließen also die Zeit, die zur gründlichen Debatte einer sehr schwierigen Reform und ihrer möglichen Konzepte eigentlich nötig ist, leichtfertig verstreichen. Auch jetzt, da die Zeit drängt, gibt es im politischen Raum keinerlei Bereitschaft, über die grundsätzliche Problematik einer staatlichen, mittels Umlage finanzierten Vollversorgung im Alter nachzudenken, gibt es keinerlei Neigung, kritische Argumente aufzunehmen, zu wägen und dann

vielleicht ja aus guten Gründen abzulehnen. Von wissenschaftlicher Seite sind diverse Vorschläge gemacht worden, wie eine echte Reform der Rentenversicherung aussehen könnte, ein recht detaillierter zum Beispiel vom Kronberger Kreis, dem ich angehöre. Die Politiker brauchen sich gewiß keinen dieser Vorschläge zu eigen zu machen. Doch sie sollten die ökonomischen Tatbestände und Zusammenhänge bedenken, auf denen solche Vorschläge basieren, bevor sie Beschlüsse fassen.

Zu den Tatbeständen und Zusammenhängen, die bei dem Problem Altersversorgung bedacht werden müssen, zählt neben vielem anderen vor allem zweierlei:

- Das Umlagesystem, der sogenannte "Generationenvertrag" also - ein reichlich euphemistisches Wort - ist mitnichten die einzige Möglichkeit, um breiten Schichten eine Altersversorgung zu ermöglichen. Sparen, privates Sparen in jedweder Form, ist durchaus auch für die breiten Schichten eine Alternative, die zudem bei den heutigen Beitragssätzen zur Rentenversicherung und aus zu erwartenden Altersruhegeldern schon teilweise attraktiver ist als die Mitgliedschaft in der staatlichen Zwangsversicherung.
- Solange der Bürger als mündig betrachtet und die Konsumentenfreiheit als wichtiger Bestandteil der allgemeinen Bürgerfreiheit angesehen wird, gibt es keinen Grund, daß ihm politisch vorgeschrieben wird, wie hoch sein gesamtes Alterseinkommen absolut oder in Relation zu seinem früheren oder den jeweils erzielbaren Erwerbstätigeneinkommen zu sein hat. Solange also der Grundsatz gelten soll, daß die Bürger nach ihren eigenen Präferenzen ihr Leben gestalten und ihr Einkommen verwenden dürfen, ist hiermit der Zwang, Vorsorge für eine politisch definierte Vollversorgung im Alter - und dies bei einer staatlichen Monopolorganisation - zu betreiben, nicht konsistent. Das einzige, was mit dem Grundsatz vereinbar wäre, ist der Zwang, eine

gewisse Mindestversicherung nachzuweisen, damit niemand im Alter der Gesellschaft zur Last fällt.

Hieraus kann die Folgerung gezogen werden, daß ein Umbau des gegenwärtigen nun nicht mehr finanzierbaren Systems der Vollversorgung in ein ebenfalls umlagefinanziertes und beitragsbezogenes System der Mindestsicherung eine geeignete Reform wäre, die mit den sonst so häufig plakatierten Wertvorstellungen der gegenwärtigen Regierung im Einklang stünde. Dabei ist hinzuzufügen: Eine solche Reform könnte und müßte erst in einer langen Übergangsphase allmählich Platz greifen, um Vertrauensschutz für diejenigen zu gewährleisten, die Rentenrechte nach dem gegenwärtigen System erworben haben. Hinzuweisen ist auch darauf, daß so ein allmählicher Umbau des Rentensystems in eine Mindestsicherung nicht zu einer absoluten Kürzung der Renten führt oder gar zu Mini-Renten, die unterhalb des Existenzminimums liegen. Wenn die Einkommen weiter steigen, wofür eine solche Reform eine wichtige Voraussetzung liefern würde, könnten diese Mindestsicherungsrenten sogar weit über den heutigen absoluten Rentenbeträgen liegen.

Das Altersversorgungssystem ist gewiß einer der sensibelsten Bereiche moderner Gesellschaften, in denen die Bürger eine hohe Lebenserwartung haben, die Zeit des Alters folglich eine beträchtliche Spanne ihres Lebens einnimmt und die Vorsorge hierfür deshalb einen hohen Stellenwert hat. Die Konstruktion eines Rentensystems und die Reform eines solchen Systems hat weitreichende, nicht nur wirtschaftlich relevante Implikationen. Soweit sich dabei die Bürger getäuscht, vielleicht gar hintergangen fühlen, steht noch wesentlich mehr auf dem Spiel als die Lähmung des Wirtschaftswachstums. Um so mehr wäre gerade in diesem Bereich von den Politikern kühle Vernunft, das Abklopfen aller möglichen Alternativen auf ihre Konsistenz, die Prüfung aller kritischen Argumente zu verlangen. Genau dies geschieht nicht. Stattdessen wird - mehr noch als im Fall der Steuerreform - nur versucht, Konsens mit den Interessenvertretern herzustellen in der zweifelhaften Erwartung,

diese artikulierten in jeder Einzelfrage das, was der Bevölkerung am leichtesten schmackhaft gemacht werden und mithin die Erhaltung der Macht für die gerade Regierenden sichern könne.

Bei einer anstehenden, eigentlich schon längst überfälligen Reform des Alters-Sicherungs-Systems scheinen sich die Vorstellungen der derzeitigen Regierungskoalition, übrigens ebenso die der Opposition, an den jüngst vorgelegten Vorschlägen einer Kommission des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger zu orientieren; sie war bestückt im wesentlichen mit Gewerkschafts- und Arbeitgebervertretern. Die Vorschläge laufen darauf hinaus, am gegenwärtigen Rentenrecht einige durchaus wichtige Abstriche vorzunehmen, um die erschreckende Ausgabendynamik des Altersversorgungssystems zu bremsen. Da aber der Grundsatz aufgestellt wurde, daß die Vollversorgung im Alter durch die staatliche Zwangsversicherung beizubehalten sei, steigen die Rentenausgaben nach diesem Konzept trotz der vorgeschlagenen Abstriche, wie eine Erhöhung des Renteneintrittsalters und die Beseitigung mancher versicherungsfremder Leistungen, bei der sich weiter verschlechternden Altersstruktur ganz erheblich.

Der Plan, die deshalb eigentlich erforderlichen Beitragserhöhungen durch eine kräftige Aufstockung des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung zu vermeiden, ist mit der Diagnose, die zu der Erkenntnis führte, daß eine Rentenreform nötig sei, und mit dem erklärten Ziel einer solchen Reform gewiß nicht konsistent; denn er führt nur dazu, daß statt der Rentenversicherungsbeiträge die Steuern drastisch erhöht werden müssen. Dem Ziel, für die Zukunft abzuwenden, daß das Land an steigenden Zwangsabgaben erstickt und die Leistungsanreize zunichte gemacht werden, ist so nicht näher zu kommen.

### 3. Gesetzliche Krankenversicherung

Ähnlich, wenn auch nicht ganz so dramatisch wie bei der Altersversorgung, ist die Ausgangslage im Bereich der sozialen Krankenversicherungen. In reichen Industriegesellschaften, deren Bürger typischerweise eine hohe, noch zunehmende Lebenserwartung und eine überproportional zu den Einkommen wachsende Nachfrage nach Gesundheitsleistungen haben, ist es zwar normal, daß die Kosten des Gesundheitswesens stärker steigen als das Sozialprodukt. Aber jene veritable Kostenexplosion, die schon in den letzten Jahren bei den gesetzlichen Krankenkassen der Bundesrepublik stattfand und sich weiter fortzusetzen droht, liegt weit außerhalb dessen, was durch die Strukturmerkmale wohlhabender und alternder Gesellschaften erklärbar wäre. Das System der Krankenversicherungen ist vielmehr so organisiert, daß es alle Beteiligten, die Ärzte, den Pharmabereich, die Krankenhäuser und nicht zuletzt auch seine Zwangsversicherten dazu animiert, möglichst viele Kosten zu verursachen.

Daß Zwangsversicherungen von der Art, wie die heutigen gesetzlichen Krankenkassen konstruiert sind, diese Art von "moral hazard" geradezu herausfordern, wird von der Wissenschaft seit Jahren immer wieder vorgetragen. Die Hypothese ist durch die Erfahrung gut belegt; sie verhalte im politischen Raum bislang dennoch ungehört. Das gleiche gilt für die direkt aus dieser Analyse ableitbare Folgerung, daß mehr Markt im Gesundheitswesen, daß ein Ersatz der Zwangsversicherung durch einen Zwang zur Mindestversicherung bei ansonsten freier Wahl des Versicherers und des gesamten Umfangs der abzusichernden Risiken mit der Möglichkeit zur Selbstbeteiligung den kostensteigernden Hang zum moral hazard bei allen Beteiligten erheblich mildern würde.

Auch jetzt, da das Problem immer drängender wird, ist die Neigung größer, im Konsens mit Interessenten an Symptomen zu kurieren, als die Bereitschaft, über in sich konsistente Konzepte nachzudenken, die billiger sind und dem Bürger mehr Wahlfreiheit geben.

### **III. DIE GEFAHR**

Es ist wahrscheinlich kein Zufall, daß alle Beispiele für den hier beklagten politischen Widerstand gegen die Vernunft aus Bereichen stammen, die erst recht spät - im ausgehenden letzten und, was die Lenkung der Einkommensverteilung über Steuern anlangt, sogar erst in diesem Jahrhundert - von der Politik entdeckt wurden. Es sind Bereiche, in denen der Staat sich mehr und mehr zum Verteiler und Umverteiler zugunsten einzelner, häufig sehr großer Gruppen gemacht hat - zuweilen um moralischen Gerechtigkeitsvorstellungen der Gesellschaft zu entsprechen; weitaus häufiger geschah dies allerdings, weil die Politiker auf diese Art Wählerstimmen zu gewinnen suchten.

Wenn jetzt, da als Folge davon die Ausgaben- und daher die Abgabenlast erdrückend zu werden droht, eine Lösung nur durch Aushandeln mit den Vertretern der interessierten Gruppen gesucht wird, so ist das nicht nur wenig erfolgversprechend. Es gefährdet auf Dauer auch das politische System.

Die politischen Parteien könnten sich damit allmählich selbst entmannen; die Bundesrepublik würde dann insoweit zum Verbände-staat degenerieren, in dem die Politiker schließlich zu Handlangern der mächtigen Gruppenfunktionäre würden.

Das, was auf kurze Sicht pragmatisch, konsenssichernd und dem sozialen Frieden dienlich zu sein scheint, hat auf die längere Frist einen hohen Preis.