Staatstransfer und Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft

von

FRANK E. MÜNNICH

Vorbemerkungen

Die wechselseitigen Beziehungen zwischen Staatstransfers und Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft sind ein in Politik und Wissenschaft geläufiges Thema. Gerade in den Jahren ab 1970 hat es jedoch ganz erheblich an Aktualität gewonnen. Einerseits sind die Transferleistungen des Staates erheblich schneller gestiegen als die Gesamtleistung der Volkswirtschaft, das Bruttosozialprodukt. Die Erwartung, ja Forderung auf öffentliche Leistungen an Stelle eigenen Tätigwerdens ist zur Selbstverständlichkeit geworden, der generelle rechtlich abgesicherte Anspruch gegen das Kollektiv wurde von der Ausnahme zur Regel. Ob es sich um Forschungsmittel – um im eigenen Hause anzufangen –, um die eigene Ausbildung, die Beschaffung eines Arbeitsplatzes, die Verschaffung von Aufträgen oder die Erhaltung der Gesundheit handelt, darin sind sich alle einig: Arbeitnehmer wie Unternehmer, Schüler wie Rentner, Journalisten, Kleriker, Künstler und Militärs, dafür hat die Gesellschaft zu sorgen, das muß der Staat zur Verfügung stellen. Die gewohnte Konsumtion als selbstverständliche Verpflichtung der Gesellschaft geht so weit, daß ein Arbeitsloser in einer Fernsehsendung unwidersprochen und undiskutiert bemängelte, daß ihm durch die Arbeitslosigkeit auch der jährliche Erholungsurlaub in Italien verlorengegangen wäre. Gesellschaft und Staat nahmen bislang nur allzu willig, aus Gründen auf die noch einzugehen sein wird, diese Aufgaben auf sich und erst in jüngster Zeit dämmert einigen Verantwortlichen, daß Unmögliches versprochen worden ist.

Parallel zu dieser Entwicklung hat sich aber die Leistungsfähigkeit unserer Volkswirtschaft vermindert. Vorbei sind die Zeiten hoher realer Wachstumsraten je Kopf der Bevölkerung, als zweistellige Lohnerhöhungen üblich waren und diese nicht von der Inflation aufgefressen worden sind. Die Investitionsquote zeigte 1973 einen deutlichen Einbruch, von dem sie sich nicht mehr erholt hat. Die Bilanz der Patentgebühren und Lizenzen ist negativ und in der Qualität der Verarbeitung und im Einfallsreichtum unserer Produzenten hat uns Japan längst den Rang abgelaufen. Hinzu kommt das Ansteigen der Aussteigermentalität, die sich nicht nur in einer modischen Begeisterung für ökologische Gartengestaltung – wie neuerdings der Verzicht auf jede gärtnerische Arbeit bezeichnet wird –, sondern vor allem auch in einer tiefgreifenden Technologiefeindlichkeit und in einer ebenso weitverbreiteten wie wenig durchdachten Nullwachs-

tumseuphorie äußert. Doch auch in weniger exotischen Erscheinungen zeigt sich der grundlegende Einstellungswandel. So berichtete diesertage der Münchner Wirtschaftspsychologe Rosenstiel, daß einer seiner besten Leute ein hervorragendes Stellenangebot ausgeschlagen habe, „weil er es nicht eilig habe, seine Freiheit zu verkaufen". Man findet auch kaum noch Studenten, die gegen Entgelt an Forschungsvorhaben mitzuarbeiten bereit sind, und es wird auch von Vorstandsmitgliedern und sogar Unternehmenseignern berichtet, die ein Vierteljahr Erholungsurlaub machen können. Die Zeiten, in denen der Deutsche lebte, um zu arbeiten, gehören der Vergangenheit an; ja es ist fraglich geworden, ob er noch bereit ist zu arbeiten, um zu leben.

Die Phänomene sind bekannt. In vielen öffentlichen Diskussionen finden sie ebenso begeisterte Zustimmung wie ablehnende Verachtung. So kann es mir naturgemäß bei diesem hohen Aktualitätsgrad nicht gelingen, neue Argumente vorzutragen, geschweigedenn Lösungsvorschläge anzubieten. Ich will mich daher auf einen systematischen Problemaufriß beschränken, der von einer Klärung der Funktion staatlicher Transfers ausgeht, und diesen in einigen auf Diskussionsträchtigkeit zugespitzten Thesen vortragen. Zuvor möchte ich freilich einige Definitionen neuerer Fachtermini klären.

Leistungsfähigkeit und Transfer

Beginnen wir mit dem schillernden Wort „Leistungsfähigkeit", das wir allen psychologischen und soziologischen, sachlichen oder ideologischen Analysen zum Trotz am „Ergebnis" definieren wollen, das der gesellschaftliche Produktionsprozeß zustande bringt. Freilich ist dabei *nicht* an eine materielle, technische, physische Messung gedacht, sondern – nach nationalökonomischer Denkart dient die Wirtschaft der Befriedigung menschlicher Bedürfnisse – an die subjektive Bewertung der Produkte durch ihre Verwender. Damit gelangt man zu einer ersten Komponente:

Leistungsfähigkeit ist Bedürfnisbefriedigungsfähigkeit

Bedürfnisbefriedigungsfähigkeit ist dabei in einem bestimmten Sinne zu verstehen. Zum einen muß die Beurteilung vom Betroffenen selbst stammen – dies ist so eine Art Demokratiepostulat oder individualistische Gesellschaftssicht. Anderenfalls sprechen wir von Geschmacksdiktatur, sei diese altruistisch, paternalistisch oder parasitär. Zum zweiten verlassen wir uns nicht auf mehr oder weniger bindend geäußerte subjektive Wünsche. Angesichts der generellen Knappheit der meisten Bedürfnisbefriedigungsmittel kann das Ausmaß der Bedürfnisbefriedigung, die Intensität des Verlangens nach einem Gut nur an dem Opfer gemessen werden, das man in anderen Bedürfnisrichtungen zu erbringen bereit ist. Bedürfnisbefriedigung wird also an der Opferbereitschaft gemessen, die sich bei geldeswerten Bedürfnisbefriedigungen in der maximalen Zahlungsbereitschaft niederschlägt. Reziproke Leistungsbeziehungen, Tauschakte, sind daher am ehesten geeignet, Verbesserungen der Bedürfnisbefriedigung zu konstatieren.

Leistungsfähigkeit hat angesichts des ständigen historischen Wandels und der evulotorisch angelegten prinzipiellen Unzufriedenheit der Menschheit mit dem Status quo auch evulotorische Komponenten. Nicht nur bestmögliche Bedürfnisbefriedigung zu einem bestimmten Zeitpunkt, sondern deren ständige Verbesserung muß das Ziel für ein erfolgreiches Wirtschaften sein. Als zweite Komponente ist daher festzuhalten

Leistungsfähigkeit ist Wachstumspotential.

Auf die mannigfachen Schwierigkeiten, Wachstum zu messen, und auf die üblichen, zum Teil durchaus berechtigten Einwände gegen die Verwendung des Sozialprodukts als Wachstumsindikator kann hier aus Sach- und Zeitgründen nicht weiter eingegangen werden. Ziel jedenfalls ist steigende Bedürfnisbefriedigung, wachsende Wohlfahrt, die natürlich auch dadurch erreicht werden kann, daß ein bestimmtes Leistungsniveau mit einem geringeren Opfer an produktiven Ressourcen erzielt wird. Eine wesentliche dritte Komponente der Leistungsfähigkeit liegt in der

Innovationskraft,

dem Suchen nach neuen bedürfnisgerechteren oder wirtschaftlicheren Produktionen, der evulotorischen Anpassung an veränderte historische Gegebenheiten. Innovationskraft beinhaltet natürlich die Entwicklung und die Anpassung an neue gesellschaftliche Verhältnisse. Zur Innovationskraft gehört auch das Selektionsvermögen, das die Fähigkeit beinhaltet, überholte Produktionstechnologien oder Vergesellschaftungsformen zu überwinden, statt sie zu restaurieren oder zu konservieren.

Angesichts dieser Definitionen würde die Leistungsfähigkeit definitorisch auch dadurch „steigen", daß das Bedürfnisniveau dauerhaft (und nicht nur kurzfristig als Korrektur übersteigerter Ansprüche) absinkt. Die zeitgeistige Strömung der Austerity, der Bescheidenheit vor allem in materiellen Ansprüchen, die manche Gruppen Jugendlicher sektiererisch an den Tag legen, ist aber nicht gemeint, wenn von Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft die Rede ist. Solche Haltungen würden vielmehr in einem kumulativen Prozeß die Leistungsfähigkeit in dem von uns gewählten Sinne senken.

Es gibt eine weitere Ausprägung des Begriffs der Leistungsfähigkeit als internationale Wettbewerbsfähigkeit, der aber, wie auch die internationalen Staatstransfers, im folgenden vernachlässigt wird.

Die so definierte Leistungsfähigkeit setzt vor allem drei Faktoren voraus:

- die individuelle Leistungsbereitschaft aller Wirtschaftssubjekte (Leistungsmotivation)
- eine angemessene Ausstattung mit einschlägigen produktiven Ressourcen (materielle Produktionsmittel)
- leistungsförderliche ökonomische, rechtliche und soziale Rahmenbedingungen (Leistungsanreize).

Dabei ist Motivation die innere Einstellung des Handelnden, während Anreize von

außen gegebene Bedingungen darstellen, die, abgestellt auf die jeweilige Motivationsstruktur, bestimmte Handlungen provozieren.

Das Thema läßt sich jetzt durch zwei Teilfragen präzisieren

- welche Bedeutung hat ein hoher Grad an Leistungsfähigkeit für die Realisation staatlicher Transfers?

und umgekehrt

- wie wirken sich staatliche Transfers auf die Voraussetzungen der Leistungsfähigkeit aus?

Als Transfer – und hier gibt es wohl gravierende Differenzen, im Sprachgebrauch bezeichnet man jede einseitige Übertragung von Wirtschaftsobjekten (Güter, Geld, Forderungen, Rechte), die ohne unmittelbare, direkt damit verknüpfte reziproke Gegenleistung erfolgt. Sie bedeutet damit das idealtypische Gegenteil zu den als Tausch bezeichneten direkt reziproken gegenseitigen Wirtschaftsakten. Zwischen Tausch einerseits und Transfer andererseits sind mannigfache Übergänge und Verknüpfungen denkbar; so ist Versicherung ein Tauschakt, bei dem eine sichere Prämie gegen einen bedingten Transfer getauscht wird.

Transfers können in Gütern (oder Rechten) abgewickelt werden oder auch in Geld, in Kaufkraft. Die Wahl zwischen monetärem Transfer einerseits und Realtransfer andererseits hängt vom Transfermotiv ab: Monetäre Transfers belassen dem Empfänger – soweit sie nicht an Bedingungen geknüpft sind – die volle Entscheidungsfreiheit der Verwendung; sie bedeuten daher einen allgemeinen Wohlfahrtstransfer. Realtransfers entspringen dagegen regelmäßig paternalistischen Vorstellungen des Gebers darüber, was dem Nehmer frommt. Sie dienen daher der gezielten Unterstützung bestimmter Verwendungszwecke. Allerdings haben sie auch einen allgemeinen Unterstützungscharakter, der umso ausgeprägter ist, je leichter der Nehmer eigene Ressourcen von dem unterstützten Zweck abziehen und anderen Zwecken zuführen kann. Von daher ist die Vorstellung einer „rein humanitären Hilfe", die zuweilen bei internationalen Hilfsaktionen oder Embargo-Versuchen bemüht wird, eine reine Illusion.

Während Tauschakte definitorisch freiwillig sind, sind Transfers, von wichtigen Ausnahmen abgesehen, in der Regel obligatorisch. Die quantitativ bedeutsamsten Transfers sind Steuerzahlungen und Sozialversicherungsbeiträge. Freiwillige Transfers findet man vor allem zwischen Privaten: intrafamiliäre Unterstützungen sowie karitative Unternehmungen beispielsweise. Staatliche Transfers sind, weil sie einer gesetzlichen Grundlage bedürfen, stets obligatorisch, wenn sie Wirtschaftssubjekte betreffen, die der Jurisdiktion des Staates unterliegen.

Die ökonomische Funktion von Staatstransfers

Die wirtschaftliche Bedeutung staatlicher Transfers erschließt sich aus einer Analyse der ökonomischen Rechtfertigungsversuche für Staatsaktivität. Eine wichtige und für

entwickelte Volkswirtschaften von keiner Seite bestrittene Rechtfertigung staatlichen Tätigwerdens liegt darin, daß der Staat für die Abwicklung privater Tauschakte verbindliche formale (nicht etwa inhaltliche!) Regeln schafft, und deren Einhaltung zum Teil durch hoheitliche Sanktionen (beispielsweise Betrug als strafrechtlicher Tatbestand), zum Teil durch hoheitliches Schiedsverfahren garantiert. Die ökonomische Rechtfertigung hierfür liegt darin, daß ein solches Vorgehen gegenüber jeder privaten Rechtsauseinandersetzung oder Interessendurchsetzung transaktionskostensenkend wirkt. Andere, metaphysische Rechtfertigungen mögen an Gerechtigkeitsüberlegungen, an Friedenssehnsucht oder anderen Zielen ansetzen; hier ist lediglich der ökonomische Aspekt, den das Vertragsrecht eben auch aufweist, zu berücksichtigen. Neuere ökonomische Untersuchungen haben alte Einsichten wieder entdeckt, daß eine Marktwirtschaft ihre Effizienz nicht aus dem bedingungslosen Kampf aller gegen alle, durch den von medienträchtiger Kulturkritik pointiert diskriminierten Wettbewerb mit der Folge sozialer Isolierung aller Individuen verdankt. Marktwirtschaft gleicht vielmehr einem ritualisierten Wettkampf, der eine unverbrüchliche Einhaltung bestimmter allgemein anerkannter Fairneßregeln, ein gegenseitiges Vertrauensklima voraussetzt, dessen Absicherung billiger als durch eigene marktmäßige Organisation durch eine freiwillige Unterwerfung unter ein hoheitliches Regelfindungs- und Schiedssystem erfolgt. Wir können eine solche Konstruktion im Anschluß an Nozick als minimalen Staat bezeichnen. In ihm spielen Transfers allenfalls in der Form von Strafen eine Rolle, weil die Finanzierung der Schiedsstellen sehr wohl marktmäßig über Inanspruchnahmegebühren erfolgen kann.

Eine weiterreichende ökonomische Argumentation geht von der Theorie des Marktversagens aus. Danach muß der Staat immer dann eingreifen, wenn auf tauschwirtschaftlichem Wege keine ansonsten wünschenswerte Versorgung zustande kommt, wenn die Strukturmerkmale faktischer Märkte zu einer Beeinträchtigung der Sollfunktion der Märkte führen, oder wenn man schlicht das Ergebnis der Marktprozesse nicht wünscht.

Der erste Fall nicht zustandekommender Marktversorgung tritt bei sogenannten öffentlichen Gütern (auch Kollektivgüter genannt) ein. Der nicht Eingeweihte sei dringend davor gewarnt, in der Schule erlernte ethymologische Fertigkeiten auf diesen Begriff anzuwenden und sich darunter Güter vorzustellen, die von staatlichen Stellen produziert werden. Es handelt sich vielmehr um eine Art ökonomischer Almende, um deren Nutzung potentielle Interessenten nicht konkurrieren müssen (wie etwa um den Genuß eines bestimmten Steaks), weil die Nutzung durch den einen die Nutzung durch andere nicht ausschließt. Am deutlichsten werden diese Verhältnisse an einer Fernsehausstrahlung. Man bezeichnet diese Güter wissenschaftsintern auch als nicht konkurrierende oder nicht ausschließbare Güter.

Die unmittelbare Folge dieser Gutseigenschaft ist, daß jeder Nachfrager dem Motto „Hannemann, geh du voran" gemäß, den Mitbewerbern um das Gut die Finanzierung der Produktionskosten zu überlassen versucht, um möglichst gratis in den Genuß des Gutes zu gelangen. Als Zaungäste oder Trittbrettfahrer bezeichnet nicht nur der Volksmund Zeitgenossen mit einer solchen Versorgungsstrategie. Fehlende Marktnachfrage

ist in diesen Fällen also kein Zeichen mangelnder Bedürfnisse, sondern des Überwucherns einer Marktstrategie, die sich freilich durch Vereiteln der Versorgung selber schädigt.

Als Ausweg aus dieser mißlichen Lage wird vielfach die Übernahme der Produktion durch den Staat und die Finanzierung der Produktionskosten durch Zwangsabgaben angesehen. In einem solchen Leistungsstaat gewinnt der Transfer eine Rolle: Sowohl die Finanzierung als auch die Leistung stellen Staatstransfers dar, die ersteren in der Regel monetäre, die letzteren reale. Dies gilt auch für die in diesem Lande übliche Regelung der Rundfunk- und Fernsehversorgung, wenngleich hier noch historische Reste des Äquivalenzprinzips, also des Tauschprinzips erhalten sind.

Auf einen ersten Blick möchte man meinen, daß hier ein unzweideutiger Fall vorliegt, in welchem der Staatstransfer die Leistungsfähigkeit steigert. Allein, dies ist ein voreiliger Trugschluß von der Art, wie er heute zum guten Ton progressiv liberaler Wirtschaftspolitik gehört. Aus dem prima facie-Versagen des Marktes folgt weder logisch die Notwendigkeit eines Staatseingriffes, noch folgt sie faktisch, solange andere marktmäßige Alternativen der Versorgung denkbar sind. Und solche wurden in vielen Fällen erfolgreich beschritten: keine Gewerkschaft, kein Arbeitgeberverband, kein ADAC ist staatlich organisiert; sie benötigen nicht einmal staatlich verfügte Zwangsmitgliedschaft, obwohl ihr Hauptprodukt „Interessenvertretung" zweifellos ein öffentliches Gut ist! Auch für den Rundfunk stehen eine Fülle marktwirtschaftlicher Lösungen neben der öffentlich-rechtlichen zur Verfügung. Eine endgültige Beurteilung der staatlichen Versorgung ist daher nur durch einen Vergleich *aller* denkbaren sinnvoll zustandezubringenden Versorgungsformen möglich (comparative institutions approach von Demsetz), und nicht etwa durch einen Vergleich der Faktizität mit einem Ideal. Immerhin lassen sich, vor allem bei hilfsweiser Heranziehung von weiteren Vorstellungen, manche staatliche Leistungsaktivitäten, insbesondere im Bereich der Infrastrukturinvestitionen, als leistungsfähigkeitsfördernd einstufen.

Freilich wird auch der Funktionsvergleich verschiedener Vorsorgungsformen (comparative institution approach) kein eindeutiges Entscheidungskriterium abgeben, wenn es bei der Beurteilung der Bedürfnisadäquanz Differenzen zwischen den Urteilenden gibt. So wird die öffentlich-rechtliche Versorgungsstruktur bei Rundfunk und Fernsehen vor allem mit der Programmqualität begründet, die bei privatwirtschaftlicher Organisation leide oder gar verlorengehe. Die Berechtigung dieses bestreitbaren Arguments steht hier nicht zur Diskussion. Hier steht das Argument für etwas anderes: es begründet Staatseingriffe damit, daß gerade nicht den individuellen Bedürfnissen der Konsumenten zu entsprechen sei, sondern der höheren Einsicht von Meinungsführern (Klerikern, Journalisten oder Politikern) oder von Fachleuten. Man nennt dies eine paternalistische Geschmacksdiktatur, euphemisierend auch „Meritorik". Meritorische Argumente begründen den Wohlfahrtsstaat, dessen wesentliches Instrumentarium Niveau und Struktur von Staatstransfers, und zwar sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite sind. Eine besondere Form der Meritorik schlägt sich auch in der Subventionierung der Privatproduktion bestimmter Güter nieder, etwa in der Kunstförderung.

Eine spezielle meritorische Begründung gilt auch für die soziale Absicherung gegen die Existenzrisiken Arbeitslosigkeit, Berufs- und Erwerbsunfähigkeit sowie Krankheit. Auch hier ist Transfer zur vorherrschenden Distributionsform geworden, ohne daß dies aus der Meritorik allein ableitbar wäre. Zunächst einmal könnte die Absicherung einzelner Individuen jederzeit marktwirtschaftlich über Versicherungen erfolgen. Weil dies wegen deren mangelnden Weitblicks oder prinzipieller Sorglosigkeit oder übermäßiger Gegenwartspräferenz zu einer prinzipiellen Unterversicherung führen könnte (= meritorisches Argument), müßte man gesetzlich einen bestimmten Mindestschutz vorschreiben. Dieser Mindestschutz könnte sich aber durchaus auf einen Versicherungszwang beschränken, etwa nach dem Vorbild der Kfz-Haftpflichtversicherung, wodurch eine wettbewerbliche, marktwirtschaftliche Regelung sowohl der Menge (des Umfangs) als auch des Preises (der Prämien) des Versicherungsschutzes zustande käme. Der Idee der Konsumentensouveränität würde dadurch weitgehend Rechnung getragen, zugleich aber Vorsorge gegen sozial unerwünschte existenzgefährdende Folgen von Schicksalsschlägen erzielt. Durch weiterreichende Regulierungen der Vertragsbedingungen käme ein gleitender Übergang zur Zwangsversicherung zustande, bei der die Versicherungsbedingungen eingeengt sind, bis hin zur Vorschrift einer bestimmten Gesellschaft. Immer noch wären aber die Tarife nach dem Äquivalenzprinzip kalkuliert und somit das Tauschprinzip verwirklicht. Der entscheidende Übergang zur Sozialversicherung liegt gerade in der Überwindung des Äquivalenzprinzips durch ein sogenanntes Solidaritätsprinzip, das hier aber nichts weiter beinhaltet als spezifische Maßnahmen einer generellen Umverteilung zwischen den Versicherten. Die generelle Verwendung von Transfers im Bereich der Sozialversicherung findet seine Begründung also nicht etwa in dem speziellen Sicherungsauftrag, sondern in der hiermit weder logisch noch sachlich zwingend, sondern politisch motiviert verbundenen Umverteilung.

Damit gelangen wir zu einer Begründung staatlicher Tätigkeit, die nicht mehr aus sachlogischen Überlegungen alleine, sondern aus politisch ideologischen Motiven heraus erfolgt: der Umverteilung der Einkommen und Vermögen. Dieses Ziel kann zwar ebenfalls, zumindest im Prinzip, durch Regulierungen, d. h. Veränderungen der Dispositionsrechte erreicht werden, etwa durch Preisvorschriften, amtliche Lohnskalen o. ä. Doch gewährt die Verwendung von Transfers ein breiteres Anwendungsspektrum, eine größere Wirksamkeit, eine bessere Kontrolle und schließlich fügt sie sich nahtlos in das gewachsene Finanzierungssystem unserer öffentlichen Haushalte ein. Es lassen sich – und das ist unsere Wirklichkeit – durch das Anhängen der Umverteilungsmaßnahmen an die Finanzierung der Staatsausgaben sowie an die Ausgabenströme selbst Umverteilungsgesichtspunkte auch bei all den staatlichen Aktivitäten anheften, die vordringlich ganz anderen Staatsaufgaben dienen.

Aus Gründen der Systematik ist schließlich noch der Zuteilungsstaat zu nennen, bei dem das Versorgungsprinzip auf alle Bedürfnisbefriedigungsbereiche und auch alle Produktionsbereiche angewendet wird. Sämtliche Transaktionen von Wirtschaftsobjekten stellen in einem solchen Gesellschaftssystem Transfers dar, die dann jedoch nicht mehr der Korrektur marktwirtschaftlicher Prozesse dienen, sondern eine originäre Zuteilungsfunktion aufweisen. Wir sprechen dann von einer originären Transferwirt-

schaft. Hierauf kann nicht weiter eingegangen werden. Doch sollte man sich stets vor Augen halten, daß dies der Fluchtpunkt einer ungehemmten Expansion staatlicher Transfers ist.

Als Ergebnis können wir feststellen, daß die eigentliche Funktion von Staatstransfers in der Durchbrechung des Reziprozitätsprinzips besteht, wie es in Reinform im Tausch ausgebildet ist. Transfers dienen vielfach dazu, der Bevölkerung Konsumtionen oder Produktionsrichtungen zu oktroyieren, für die sich aus fehlendem subjektiven Bedürfnis oder wegen des Öffentlichkeitsgrades spontan keine Märkte bilden. In diesen Fällen kann die politische Absicht, die mit den Transfers verknüpft ist, häufig effizienter durch eine marktmäßige Versorgung unter geeignet gesetzten Randbedingungen erreicht werden. Dieser Weg ist auch deshalb vorzuziehen, weil für eine transferwirtschaftliche Versorgung das Problem der bedürfnisadäquaten Quantifizierung der Transfers bislang ungelöst ist. Vor allem aber dienen Staatstransfers der Umverteilung von Einkommen und Vermögen. Auch dann, wenn eine solche Umverteilung nicht die explizite Intention darstellt, weisen Transfers Umverteilungswirkungen auf. Diese Umverteilungswirkungen einerseits und die Zerstörung der Reziprozität von Leistung und Gegenleistung andererseits sind die hauptsächlichen Ursachen dafür, daß exzessive Staatstransfers die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft, wie definiert, beeinträchtigen.

Staatstransfers und Leistungsfähigkeit

Die Beziehungen zwischen Staatstransfers und Leistungsfähigkeit sind wechselseitig. Dabei ist freilich die Richtung von der Leistungsfähigkeit zu den Staatstransfers trivial: Man kann in jeder noch so ärmlichen Volkswirtschft jeden gewünschten Anteil der wirtschaftlichen Transaktionen als Transfer gestalten. Es gibt hier keine wirtschaftlich-technologische Schranke unter 100 Prozent. Nur entschlossenes politisches Handeln kann einer Expansion des Staatsanteils Einhalt gebieten. Andererseits ist Leistungsfähigkeit fast ein öffentliches Gut, so daß die Leistungsfähigkeit des privaten Sektors die des Minimalstaats stärkt und umgekehrt und natürlich ist Leistungsfähigkeit auch eine wesentliche Voraussetzung korrigierender ergänzender Transfers. Von tiefgreifender Konsequenz ist aber der Einfluß der Transfers auf die Leistungsfähigkeit.

Betrachten wir zunächst die Zwangstransfers der Privaten an den Staat. Sie verschlechtern a priori die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und wirken sich daher dann leistungsfähigkeitsmindernd aus, wenn die Verschlechterung der Rahmenbedingungen zu negativen Reaktionen führt. Ob dies der Fall ist, hängt vom Ausmaß und der spezifischen Ausgestaltung der Transfers ab. So kann eine maßvolle Anhebung der an den Staat zu leistenden Steuerzahlungen zu Einholungsphänomenen führen, die Leistungsbereitschaft also steigern, um die Verluste wieder wettzumachen. Ähnliches kann man auch von einer differenziellen Behandlung investiver und konsumtiver Einkommensverwendung erwarten, etwa von einer gegenüber der Konsumbesteuerung ermäßigten Steuer für reinvestierte Gewinne oder von einer großzügigen Anerkennung von

Konsumausgaben, die in einem unmittelbaren Zusammenhang mit Produktionstätigkeiten stehen.

In aller Regel dürften die Niveaueffekte aber negativ sein, Erhöhungen der Transfers ab einer kritischen Grenze also die Leistungsfähigkeit beeinträchtigten. Dies gilt insbesondere für die Steuerprogression, die vornehmlich die Bevölkerungsschichten mit Aufsteigermentalität trifft, nämlich die mittleren Einkommensbezieher. Da die Einkommensteuer nur am Einkommen ansetzt, die dafür aufgewendete Arbeitszeit aber nicht berücksichtigt, wird gerade der Wille zu überdurchschnittlichem Einsatz und zu Mehrarbeit finanziell bestraft. Bislang stand diesem Nachteil die Chance gegenüber, in eine neue höhere Konsumkategorie vorzustoßen. Mit zunehmender Sättigung des gehobenen Konsums aber verliert diese Kompensationsmöglichkeit an Anreizwirkung. Hinzu kommen sozial-psychologische Entwicklungen, die zu einer Aufwertung der eigenen Person, zu einer Hypertrophierung des Individuums führen, wie es in dem Amerikanischen der Begriff der me-generation zum Ausdruck kommt. Mit der Aufwertung der eigenen Person geht eine Aufwertung der Freizeit einher. Ökonomisch bedeutet dies, daß der subjektive Preis jeder Stunde Freizeit steigt, was bei gegebenem Marktlohn zu einem sinkenden Arbeitsangebot führt. Nicht zuletzt dürfte die rückläufige Innovationskraft der deutschen Wissenschaft und Wirtschaft der Tatsache zu verdanken sein, daß eine progressive Pädagogik als Gegenstand des Bildungsprozesses die zu erkennende Sache durch die zu emanzipierende Person ersetzt hat. Und schließlich wirkt auch die Einebnung der Einkommensdifferenzen nicht gerade ermutigend auf die Bereitschaft zum Weiterkommen und zur beruflichen Fortbildung.

Besonders betroffen von den redistributiven Wirkungen der Staattransfers sind Wachstumspotential und Innovationsbereitschaft. In empirischen Untersuchungen konnte Schmookler für viele Wirtschaftsbereiche in den Vereinigten Staaten nachweisen, daß das entscheidende Motiv zur Durchsetzung von technischen Neuerungen der potentielle Ertrag war, und nicht etwa die Finanzierung der Entwicklungskosten. Jede finanzielle Belastung der Erträge aus Investitionen oder Innovationen muß daher deren Niveau senken. Hinzu kommt, daß die staatliche Steuerpolitik allzu sehr aus momentanen wirtschaftspolitischen Überlegungen heraus zu erheblichen Schwankungen neigt. Investitionen, insbesondere in Bereichen, für die bislang keine Erfahrungen vorliegen, erfordern aber langfristig stabile Randbedingungen, um das Risiko in erträglichen Grenzen zu halten. Schwankende Randbedingungen mit der Tendenz steigender Durchschnittsbelastung erhöhen aber das Investitionsrisiko und mindern die Investitionsbereitschaft selbst bei unveränderten Zinssätzen. Es kommt dadurch nicht nur zu einer Senkung der Kapitalbildung insgesamt, sondern auch zu einer Strukturverschiebung hin zu den kurzfristig hochrentierlichen Projekten, worunter insbesondere Grundlagenentwicklungen zu leiden haben.

Schließlich führen exzessive Transbelastungen auch zu einer grundlegenden Änderung im Anpassungsverhalten der Betroffenen. Auf legaler Ebene führt das zu einer Ressourcenverlagerung. Engagement, wirtschaftliche Intelligenz und Kreativität gelten nicht mehr dem Kunden, sondern nur noch dem Finanzamt. Gewinne werden nicht mehr durch bedürfnisgerechte Produktion und produktivitätssteigernde Einfälle ge-

macht, sondern durch perfektes Ausnutzen aller steuerrechtlichen und subventionsrechtlichen Möglichkeiten. Im Extremfall werden Investitionen getätigt, nicht um damit Güter zu produzieren und menschliche Bedürfnisse zu befriedigen, sondern ausschließlich deshalb, um sie gewinnträchtig abschreiben zu können. Es kommt also zu einer Pervertierung der eigentlichen Zielsetzung der Wirtschaft. Hierzu noch ein Apercu. Ein wahres ökonomisches Perpetuum mobile, konstruiert mit finanzpolitischer Genialität, habe ich während meiner Tätigkeit in Österreich kennengelernt. Da konnte jede natürliche Person einen Schillingbetrag im Wert von etwa 15.000 DM jährlich steuerbegünstigt mit einer Rendite von ca. 12% in Wertpapieren anlegen. Diese überließ man dann seiner Hausbank als Sicherheit für die 15.000 DM, die man sich von ihr zuvor zu 8% geliehen hatte.

Es gibt aber auch eine illegale Variante der Reaktion auf exzessive Transfers an den Staat, die schwarzen Märkte, die submerged economy. Sie hat inzwischen eine solche Bedeutung erlangt, daß sie in Italien, einem nicht nur deutschen Vorurteil zufolge, ein Fünftel bis ein Viertel zum offiziellen Sozialprodukt hinzuproduziert. Nun ist ein schwarzer Markt nur für den Bürokraten und den Juristen etwas Verwerfliches. Für den Ökonomen ist er eine sich spontan bildende Ordnung, deren Wohlfahrtsgewinne erheblich sein müssen, eingedenk der empfindlichen Strafen, die auf der Beteiligung stehen. Schwarze Märkte sind allemal ein Indikator für eine überzogene zentralbürokratische autoritäre Wirtschaftsverwaltung und ich kann mir in diesem Kreise hochmögender Juristen das Geständnis nicht verkneifen, daß mich jedesmal beim Anblick eines schwarzen Marktes ein heimliches Triumphgefühl beschleicht darüber, daß noch spontane Ordnungen möglich sind und daß die Wirtschaftstheorie sich wieder einmal bewährt hat – ein klitzekleines und ein ganz heimliches Triumphgefühl natürlich nur, denn natürlich bin ich ein braver gesetzestreuer Bürger.

Betrachten wir nunmehr die Transfers vom Staat an die Privaten. Bei ihnen ist die Wahrscheinlichkeit positiver Wirkungen größer. Auf Infrastrukturinvestitionen – Verkehr, Bildung, Forschung – habe ich schon hingewiesen. Ganz sicher werden auch verteilungspolitisch motivierte Transfers – von einer rein humanitären Beurteilung einmal abgesehen – die Leistungsfähigkeit steigern, wenn sie Kranke gesund machen und zerfressenden sozialen Neid abbauen. Sozialer Friede ist ohne jeden Zweifel ein wichtiger Produktionsfaktor für eine leistungsfähige Volkswirtschaft. Andererseits gehen von staatlichen Leistungstransfers, abhängig wiederum von deren Ausmaß und Struktur, auch hemmende Einflüsse auf die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit aus, wobei zwischen investiven und konsumtiven Verwendungsrichtungen zu unterscheiden ist. Staatstransfers zur Förderung von Investitionen (wie Investitionszulagen oder regionale Wirtschaftsförderung) führen zu einer scheinbaren Erhöhung der Rendite eines Investitionsprojekts, durch die das Projekt für den Unternehmer überhaupt erst rentabel wird. Dies hat eimal zu Folge, daß die privat aufgebrachten Teilbeträge einer anderweitigen Verwendung, wo sie ohne staatliche Bezuschussung rentabel hätten eingesetzt werden können, entzogen werden. Man nennt diesen Vorgang crowding out. Er führt zu einer Senkung des volkswirtschaftlichen Produktivitätsfortschritts aufgrund einer Ressourcenfehlallokation.

Eine zweite Folge setzt unmittelbar beim Investor an. Wenn der Transfer als Initialzündung wirkt, also beispielsweise besonders hohe Markteintrittskosten, die ja nur einmalig anfallen, abdeckt, und damit einem dynamischen Unternehmen den Eintritt in einen Wachstumsmarkt ermöglicht, kann der Transfer auf mittlere und längere Sicht leistungssteigernd wirken, und gegebenenfalls sogar die dämpfenden Wirkungen der ursprünglichen Fehlallokation überkompensieren. Diese Argumentation ist eine Analogie zu dem berühmten Erziehungszollargument von Friedrich List in vorigen Jahrhundert, wobei die Analogie bis zum Scheitern reicht. Eine Initialzündung ist zwar möglich, aber keineswegs zwingend, ja nicht einmal gewiß. Die erheblichen Subventionen, die vom Bundesministerium für Forschung und Technologie – umsonst – in die Entwicklung eines deutschen Computers gesteckt worden sind, zeigen dies deutlich.

Die weitaus häufigere Folge ist, wie das traurige Ergebnis mancher Regionalförderung in den verlängerten Werkbänken zeigt, daß im weiteren Verlauf keine Produktivitätssteigerungen zustande kommen. Bei einer Verschlechterung der Marktbedingungen führt diese regelmäßig zur Einstellung des Projektes, weil dies für das Unternehmen noch die rentabelste Alternative darstellt. Hinzu tritt ein Gewöhnungseffekt. Jede öffentliche Übernahme von Kosten (und dies gilt auch für nichtinvestive Produktionssubventionen) mindert die Anreize zur Kostensenkung. Es ist ja – von Ausnahmen abgesehen – nicht so, daß Unternehmer an einer Kostenminimierungspsychose litten, die sie, koste was es wolle, zu Kostensenkungen triebe. Natürlich wäre das Leben des Vorgesetzten angenehmer, wenn er sich ohne Ertragseinbuße mit seinen Mitarbeitern zum gemeinsamen Schlendrian verbrüdern könnte. Es ist der rauhe Wind des Marktes, der zum Kostenbewußtsein zwingt. Es sind, worauf schon vor 80 Jahren Schumpeter hinwies, die Unwirtschaftlichkeiten, die man sich bei guter Konjunktur zunehmend leistet, die dann im Abschwung zum Konkurse führen. Jedwede Subvention, jedwede Ausfallgarantie mindert den Zwang zum rationellen Wirtschaften und damit unmittelbar die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft.

Ähnliches gilt mutatis mutandis natürlich auch für die konsumorientierten Transfers, deren verteilungspolitische Bedeutung und Rechtfertigung hier nicht zur Diskussion steht. Transfers senken, wenn sie vom Empfänger nicht nach seinen Wünschen variiert werden können, die Bedürfnisadäquanz der Versorgung. Tendenziell wird jede Ausfallgarantie des Staates die Bereitschaft zur Eigenleistung und Eigenvorsorge dämpfen, die Nachfrage dagegen erhöhen. So hängt der *wirtschaftliche* Anreiz, sich eine Stelle zu suchen, vom gegenwärtigen Versorgungsniveau im Vergleich zum früheren (unter Berücksichtigung des Arbeitsleids) ab, und die Neigung, ein Stellenangebot anzunehmen, vom Vergleich des gegenwärtigen Niveaus zum künftigen – wiederum unter Berücksichtigung des Arbeitsleids. Dabei sind die *durchschnittlichen* materiellen Folgen dieselben. In einer Marktwirtschaft konkurrieren *alle* Arbeitskräfte miteinander, bis der Reallohn soweit gefallen ist, daß wieder alle rentabel beschäftigt werden können. In einer Transferwirtschaft kommt dieselbe lohnkosten- und damit beschäftigungswirksame Reallohnsenkung durch eine Verschiebung zwischen der niedriger bezahlten Gruppe der Arbeitslosen und der höher bezahlten Gruppe der Beschäftigten zustande. Und je geringer die Entlohnungsdifferenz zwischen beiden Gruppen ist, umso stärker muß

der Anteil der Transfereinkommensbezieher werden, um dieselbe Reallohnsenkung zu erreichen.

Transfers haben unter Umständen auch eine nachfragesteigernde Wirkung, da sie zwar für die Gesamtheit aller Konsumenten Kosten verursachen, für den einzelnen bei der Beanspruchung aber kostenlos sind. Dies führt zu einer schwerwiegenden und weitreichenden Diskrepanz zwischen kollektiver und individueller Rationalität. Die bei vernünftiger Würdigung und persönlich-solidarischem Verhalten nach dem Opferprinzip angemessene Versorgung divergiert von derjenigen, die sich durch Addition der individuellen Inanspruchnahmen ergibt. Der einzelne nämlich sieht sich einem Nulltarif gegenüber und fragt demgemäß seine Sättigungsmenge nach. Wird dann noch gesetzlich ein Anspruch auf Versorgung verankert und aus meritorischen Überlegungen für die Inanspruchnahme geworben, so wird das betreffende Gut zum quasi-öffentlichen Gut und die Sättigungsnachfrage wird auch befriedigt. Man kann sich dieses Ergebnis sehr einfach an einem gemeinsamen Essen auf einem Betriebsausflug veranschaulichen, wenn man die Auswirkungen alternativer Finanzierungsformen (jeder zahlt für sich, es wird vorab eine Umlage erhoben, oder die Umlage wird erst nach der Schlacht am kalten Buffet festgelegt) auf Menge und Qualität der Konsumtion studiert. Es kommt zu einer gravierenden Fehlallokation der produktiven Ressourcen und damit zu einer empfindlichen Beeinträchtigung der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Transfers wecken aus eben diesen Gründen eine neue Begehrlichkeit: Statt Bedürfnisse zu befriedigen, wecken sie neue. Der Versuch, sich sozialen Frieden durch ein Mehr an Transfers zu erkaufen, ist daher in gewissem Grade eine Illusion.

Die hier aufgezeigte Diskrepanz zwischen kollektiver und individueller Rationalität stellt vor allem für Organisationen, deren Zweck die Vertretung des Interesses ihrer Mitglieder ist, ein besonderes Problem dar. Die Funktionäre einer solchen Organisationen werden in erster Linie nach ihren eigenen Interessen und nur soweit als notwendig nach dem vorgeblichen Organisationsziel tätig werden. Ich kann an dieser Stelle nicht auf die wesentlichen Konsequenzen eingehen, die sich für alle Interessenvertretungsorganisationen und insbesondere auch für Parlamente aus diesem Verhalten ergeben und die als Treuhänderproblem in die wirtschaftstheoretische Analyse Eingang gefunden haben.

Zusammenfassung

Staatstransfers sind nur in Sonderfällen geeignet, die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft zu erhöhen. Dies kann man dann erwarten, wenn aufgrund hoher Transaktionskosten oder des Öffentlichkeitsgrades des betrachteten Gutes sich eine marktmäßige Produktion nicht spontan bildet. Staatstransfers können auch als Initialzündung wirken. Das eigentliche Anwendungsgebiet von Staatstransfers ist aber die Umverteilung der Einkommen und Vermögen nach allgemein akzeptierten politischen oder sozialethischen Gesichtspunkten. Gerade in dieser Funktion ergibt sich aber ein

schwerwiegender Zielkonflikt mit dem Ziel der Leistungsfähigkeit, der umso gravierender ist, je weiter entfernt die Umverteilung von korrigierenden Maßnahmen und näher sie an einem allgemeinen Versorgungsprinzip liegt. Die Abnahme des Gewichts sozialfürsorgerischer Maßnahmen und die Zunahme von organisatorischen Vorkehrungen, die aus dem Versorgungsprinzip abgeleitet sind, ist daher unter dem Gesichtspunkt der Leistungsfähigkeit besonders bedenklich.

Der hemmende Einfluß von Staatstransfers auf die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft kommt vor allem durch die Minderung oder Außerkraftsetzung ökonomischer Anreize zur Geltung. Die Wirkungsintensität ist daher von der Bedeutung ökonomischer Motive im Rahmen der Gesamtmotive wirtschaftlichen Handelns abhängig. Als besonders verhängnisvoll für die Leistungsfähigkeit unserer Volkswirtschaft muß daher angesehen werden, daß parallel zur Abnahme der ökonomischen Anreize auch eine durch sozialpsychologische und ideologische Entwicklungen bedingte Abnahme der Leistungsmotivation zu beobachten ist. Das unglückliche Zusammentreffen dieser beiden Entwicklungen ist neben der relativen Expansion der Versorgung über Transfers eine wichtige Ursache für die gegenwärtig zu beobachtende Innovationsschwäche unserer Volkswirtschaft und unserer Gesellschaft.

Abhilfe kann nur eine radikale Trendwende schaffen. In einem behutsamen, auf lange Frist angelegten Prozeß sind die Transfers zu beschneiden und durch Regulierungen und womöglich durch Markt- und marktähnliche Prozesse, Maßnahmen und Ordnungen zu ersetzen. Bedauerlicherweise sind aber die Aussichten hierfür gering. Das liegt, jedenfalls soweit mein Fach betroffen ist, an der intellektuellen Einsicht: In den letzten zwanzig Jahren sind erhebliche neue Erkenntnisse über die Strukturnotwendigkeiten freiheitlicher Wirtschaftsordnungen gewonnen worden. Wir sind in vielen, aber beileibe nicht allen wichtigen Fragen über die klassische Theorie der sozialen Marktwirtschaft und ihrer Globalsteuerung hinaus – und ich bitte, dies nicht als Reaganismus zu mißinterpretieren. Die Chance zur Korrektur hängt viel stärker an Struktureigenheiten der parlamentarischen Demokratie und der Tatsache, daß Herrschaftslegitimation heutzutage an der Vertretung der Vertretung der Interessen der Beherrschten hängt. Politiker sehen sich daher mit privaten Unternehmen um die Versorgung der Bevölkerung in einer Konkurrenzsituation, deren Spielregeln sie freilich selbst festsetzen können, und die daher immer zu mehr Staat tendieren. Auch der Wettbewerb untereinander wird mit Leistungsversprechen geführt, die nun einmal im Transfer, und nicht in der leistungsfähigen Ordnung gesehen werden. Leistungsfähigkeit hat aber noch alle Male Transfers im Versorgungsniveau überflügelt. Und so ist das Wichtigste, was wir tun können, der Abbau der allgemeinen Umverteilungsillusion.