

Der sanfte Diktator – weiß Vater Staat alles besser? Tagung der Stiftung Marktwirtschaft am 7.2.2012 in Berlin

Juergen B. Donges

Institut für Wirtschaftspolitik  
an der Universität zu Köln

## ZU DEN GRENZEN DER STAATSTÄTIGKEIT<sup>1</sup>

---

1. Mit Staatstätigkeit sei hier der Staat als ordnungs- und wirtschaftspolitisch handelnde Institution verstanden (nicht der produzierende und umverteilende Staat). Die Grenzen solcherart Staatstätigkeit lassen sich aus der ökonomischen Perspektive einfacher ziehen als unter Berücksichtigung der politischen Praxis.

2. Aus der *ökonomischen Perspektive* gibt es eine Reihe von originären Staatsaufgaben im Bereich des Wirtschaftens. Einige anschauliche Beispiele dazu:

*Erstens*, der Staat muss einen funktionsfähigen Wettbewerb der Anbieter gewährleisten. Das ist einfacher gesagt als getan, weil Produzenten, Handwerker und Freiberufler häufig nicht gerade Freunde des Wettbewerbs sind und gegenüber dem Staat einen aufwendigen Lobbyismus betreiben, damit ihnen unliebsame Konkurrenten vom Hals gehalten werden (spezifische Regulierungen, Subventionen). Zugleich muss das Haftungsprinzip uneingeschränkt gelten. Will heißen, private Unternehmen müssen für Fehlentscheidungen selber geradestehen; die Einzelheiten regelt die Insolvenzordnung.

- Ordnungspolitisch ist der Wettbewerb ein Grundpfeiler der Marktwirtschaft. Er ist eine notwendige Bedingung dafür, dass die Faktorallokation möglichst effizient ist, der wachstumsnotwendige Strukturwandel vorankommt, kreative Kräfte für den technischen Fortschritt freigesetzt werden, die Nachfrager ihre Präferenzen realisieren können und die Marktversorgung möglichst preisgünstig ist.
- Das bedeutet, Märkte zu öffnen und offenzuhalten, und zwar sowohl nach innen (Kartellverbot und europäische Fusionskontrolle, Deregulierung und Re-Regulierung, z.B. von Netzindustrien) wie auch nach außen (europäischer Binnenmarkt, Handelsliberalisierung gegenüber EU-Drittländern, freier

---

<sup>1</sup> Vortrag, Tagung der Stiftung Marktwirtschaft „Der sanfte Diktator – weiß Vater Staat alles besser?“, Berlin, 7.2.12.

Kapitalverkehr). Dass die Doha-Runde der Welthandelsorganisation seit Jahren vor sich hindümpelt ist kein gutes Zeichen, dass die Freiheit des internationalen Kapitalverkehrs von verschiedenen Seiten, allen voran den radikalen Nichtregierungsorganisationen, als schädlich gebrandmarkt wird, auch nicht.

*Zweitens*, bei Vorliegen von Marktversagen muss der Staat korrigierend eingreifen, möglichst mit marktkonformen und damit effizienten Mitteln, weil dies gesamtwirtschaftlich am kostengünstigsten ist - aktuell z.B. beim Klimaschutz oder bei der Milderung von Systemrisiken auf den Finanzmärkten.

- Negative externe Effekte der Produktion und des Verbrauchs lassen sich am besten durch Öko-Steuern oder die Verpflichtung zum Erwerb von knapp gehaltenen Emissionsrechten verursachungsgemäß anlasten. Nicht adäquat sind hingegen Subventionen für die Stromerzeugung aus erneuerbaren Ressourcen, wie hierzulande die Einspeisvergütungen für verschiedene Energiearten, die völlig losgelöst sind von der jeweiligen Emissionsintensität bei Treibhausgasen, außerdem durch die Überwälzung auf die Strompreise regressiv wirken, d.h. die Bezieher niedriger Einkommen besonders belasten, und im Übrigen Fehlanreize für die Schaffung sehr teurer Arbeitsplätze setzen (in der Solarenergie/Photovoltaik rund 150.000 Euro pro Arbeitsplatz, nach Schätzungen des RWI Essen).
- Die Sicherung der Stabilität des Finanzsystems als ein öffentliches Gut ist am besten durch strenge Eigenkapitalvorschriften für Banken und Finanzierungsinstitute (Basel III und darüber hinaus) zu erreichen, wenn nötig in Verbindung mit einer Rekapitalisierung der Banken von Staats wegen (teilweise oder totale Verstaatlichung auf Zeit), und auf jeden Fall ergänzt um eine angemessene mikro- und makroprudenzielle Aufsicht (die EU hat dafür verschiedene Behörden eingerichtet). Nicht zielführend sind hingegen Bankenabgaben und Finanztransaktionssteuern, weil hier das fiskalische Interesse des Staates (samt dem Wunsch nach einer „Bestrafung“ der Banken wegen deren Verstrickung in der jüngsten globalen Finanzmarktkrise) im Vordergrund steht und die Lenkungswirkung für ein verantwortliches Risikoverhalten der Finanzmarktakteure absolut unzureichend ist.

*Drittens*, der Staat hat ständig daran zu arbeiten, dass im Land gute gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen für unternehmerische Investitionen und Innovationen und für die Ausbildung und Weiterbildung der Arbeitskräfte herrschen. Von zentraler Bedeutung sind geordnete Staatsfinanzen, anreizkompatible Steuer- und Abgabebelastungen, die adäquate Ausbildung in den Schulen und Hochschulen und die Beseitigung von bürokratischen Hemmnissen für die private Eigeninitiative. Hierin wurzelt die Ratio für wirtschaftliche und institutionelle Strukturreformen in jenen europäischen Ländern, die seit geraumer Zeit mit hohen Staatsschulden und geringer Wachstumskraft sich selbst und den Euro-Raum belasten. In Deutschland sind wichtige Reformen durchgeführt worden („Agenda 2010“, Schuldenbremse als Verfassungsgebot).

*Viertens*, bei einem Konjunkturreinbruch, wie 2009, ist es angezeigt, fiskal- und geldpolitisch gegenzuhalten. Die angestrebten Multiplikatorwirkungen sollten allerdings nicht um den Preis einer staatlich induzierten Vermögensvernichtung angestrebt werden (wie mit der „Abwrackprämie“ für Pkw geschehen). Entscheidend ist im Übrigen, den richtigen Zeitpunkt für das Auslaufen der ergriffenen Maßnahmen nicht zu verpassen („Exit-Strategie“).

3. In der *politischen Praxis* wird es kompliziert. Dort verwischen sich die Grenzen der Staatstätigkeit aus verschiedenen Gründen:

*Zum einen* gibt es Eigeninteressen der Politiker an staatlichen Interventionen in den Wirtschaftsprozess: Mit Hilfe von spezifischen Subventionen, Regulierungen und Importbeschränkungen lassen sich Wählerstimmen gewinnen und Spenden mobilisieren.

- Man erinnere sich an die lärmende Debatte um Subventionen für die Opelwerke an deutschen Standorten vor zwei Jahren, bei der die Bundeskanzlerin, anders als der damalige Bundeswirtschaftsminister, den Forderungen nach staatlichen Schutz fast nachgegeben hätte, obwohl, wie sich dann herausstellte, General Motors auf die staatliche Hilfe leicht verzichten konnte. Ordnungspolitisch gibt es ohnehin keinen zwingenden Grund für den Staat, ein privates Unternehmen retten zu wollen, schon gar nicht in einer Branche, die durch enorme Überkapazitäten gezeichnet ist und eigentlich der Marktberreinigung bedarf.

- Ein anderes anschauliches Beispiel für politökonomisch motivierten Stimmenfang bietet die Novellierung des Außenwirtschaftsgesetzes 2009, mit der (auf Betreiben des damaligen hessischen Ministerpräsidenten) Investitionskontrollen gegen staatlich gelenkte Investitionsfonds aus Schwellenländern eingeführt wurden. Angeblich verfolgen diese Staatsfonds strategische Ziele zum Nachteil Deutschlands und der hiesigen Beschäftigten. In der Öffentlichkeit gab es viel Beifall, obwohl die Argumentation auf tönernen Füßen stand. Heute, im Zusammenhang mit dem europäischen Krisenmanagement, bemüht sich die Politik händeringend darum, Staatsfonds aus China und den Golfstaaten für massive Finanzinvestitionen in den Euro-Rettungsschirm EFSF zu gewinnen, um dessen Kreditvolumen kräftig „hebeln“ zu können, bislang ohne Erfolg. Der Staat mit Weitsicht?

*Zum anderen* gibt es die Neigung zum Paternalismus, sanft oder hart. Der Bürger wird zwar bei Wahlen gebraucht und insoweit als mündig gehalten und umworben. Aber ansonsten wird er für unfähig gehalten, seine Angelegenheiten in Eigenverantwortung zu erledigen. Deshalb haben die Sozialpolitiker einen so weiten Aktionsradius und wollen sich um jeden Bereich des individuellen Lebens kümmern („von der Krippe bis zur Bahre“). Den Verbraucher gegen alles Mögliche schützen zu wollen, ist ebenfalls Ausdruck dieses Fürsorge- und Vormundschaftsdenkens. So ist selbst das leidige Thema der Ladenschlusszeiten im Einzelhandel nicht totzukriegen; die neue Runde – jetzt wieder kürzere Öffnungszeiten – hat gerade die Landesregierung in Nordrhein-Westfalen eingeleitet. Die Interessen der Verbraucher an flexiblen Einkaufsmöglichkeiten interessieren den Staat ebenso wenig wie die Interessen von Arbeitnehmern an Teilzeitarbeit auch abends und sonntags. Hinweise der Ökonomen auf die Ausweichmöglichkeiten der Bürger (Internet, Flughäfen, ausländische Randregionen) werden beiseite geschoben – es geht doch um eine gutgemeinte Sache! Und dem Zeitgeist entsprechend bietet vor allem der Umweltschutz viele Ansatzpunkte zur Bevormundung der Bürger durch den Staat (Energiesparlampen, Wärmedämmung in Gebäuden, Superbenzin E10, Müllentsorgung u.dgl.m.). Wenn der Bürger dies nicht gleich begreift, muss man ihn eben zu einem umweltgerechten Verhalten anstupsen („nudge“, nennen dies einige Verhaltensforscher). Wäre es nicht zielführender, den Preismechanismus mit seiner

Lenkungsfunktion wirken zu lassen? Auf hohe Preise für Umweltgüter reagieren die Menschen mit ihrem Verhalten bestimmt.

*Außerdem* gibt es die simple, für viele jedoch sehr eingängige Formel von dem „Primat der Politik gegenüber der Ökonomie“, das es zu bewahren gelte. Zwar lassen sich Marktreaktionen genauso wenig außer Kraft setzen wie das Gesetz der Schwerkraft. Aber Politiker finden es lästig, wenn private Marktteilnehmer der staatlichen Wirtschafts- und Finanzpolitik ein schlechtes Zeugnis ausstellen (und deshalb z.B. in die Schwarzarbeit abtauchen oder deftige Risikoaufschläge auf Zinsen für Staatsanleihen verlangen). Statt Lehren zu ziehen und die Qualität der Wirtschaftspolitik zu verbessern, wird lieber auf, wie es heißt, unseriöse Arbeitgeber, profitgierige Spekulanten und interessengeleitete Rating-Agenturen geschimpft – mit dem bedenklichen Nebeneffekt, dass die Menschen dies glauben und das Vertrauen in die sozialen Marktwirtschaft verlieren.

4. Dementsprechend hat die jüngste Finanz- und Wirtschaftskrise wieder einmal die Kapitalismuskritik belebt und den Staat zum Rettungsanker und wohltuenden Zukunftsgestalter hochstilisiert. Hier ist viel Illusion im Spiel. Verdrängt wird, dass es auch Staatsversagen gibt. Die Wirtschaftsgeschichte ist voll von Beispielen für konkrete Situationen, in denen die Politik Entscheidungen trifft, ohne die Langfristfolgen in Wirtschaft und Gesellschaft zu bedenken. Bei der globalen Finanzkrise haben eben nicht allein die Finanzinvestoren über die Stränge geschlagen, sondern im Spiel waren auch vielfältige Fehlanreize, die zuvor durch die Regierungen (Förderung von privatem Wohneigentum), die Notenbanken (negative Realzinsen) und die Regulierungsbehörden (unzureichende Aufsicht) gesetzt wurden. Die aktuelle Staatsschuldenkrise im Euro-Raum ist nicht von privaten Finanzjongleuren ausgelöst worden, sondern durch kreditfinanzierte Ausgabenorgien der Regierungen der betroffenen Staaten. Dass das inzwischen zwei Jahre währende politische Euro-Krisenmanagement weitgehend ins Leere läuft, geht auch nicht auf das Konto düsterer Marktkräfte, sondern ist dem Umstand geschuldet, dass sich die Staats- und Regierungschefs der EU nicht an die Verabredungen halten, die sie in Sachen nachhaltige Haushaltskonsolidierung und grundlegende Strukturreformen auf den EU-Gipfeln treffen.

5. Kurzum, der Staat kann nicht alles richten. Er kann nicht selbst wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung in der Breite generieren. Aber er kann gute Bedingungen dafür schaffen, so er denn ordnungspolitisch verlässliche Regeln etabliert und sich daran hält und wirtschaftspolitisch konsistent handelt. Vieles ist ohne Geld zu machen, wenn der Wettbewerb zum Tragen kommt. Den „sanften Diktator“, der stets alles richtig und vernünftig und immer zum Wohle der Allgemeinheit angeht, den gibt es im realen Leben nicht.