



Institut für Makroökonomie
und Konjunkturforschung
Macroeconomic Policy Institute

Policy Brief

9. Mai 2007

Gustav Horn

Privat vor Staat?

Zwei Thesen für ein neues ökonomisches Staatsverständnis

Hans-Böckler-Straße 39
D-40476 Düsseldorf
Germany
Phone: +49-211-7778-331
IMK@boeckler.de
<http://www.imk-boeckler.de>

**Hans Böckler
Stiftung**

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung
(IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung



Privat vor Staat?

Zwei Thesen für ein neues ökonomisches
Staatsverständnis

von

PD Dr. Gustav Horn

Düsseldorf
Mai 2007

Privat vor Staat ?

Zwei Thesen für ein neues ökonomisches Staatsverständnis

Gustav A. Horn

1. These: In der Ökonomie setzt sich ein neues positives gesamtwirtschaftliches Verständnis von der Rolle des Staates durch.

Ausgehend von Forschungen in den USA, die vor allem vom Nobelpreisträger George Akerlof angetrieben werden, bildet sich allmählich eine neue Sichtweise über die Rolle des Staates heraus. Diese legitimiert sich vor allem durch gesellschaftlichen Normen, deren Erfüllung der Staat aktiv durch sein Handeln unterstützt. Das ist eine gedankliche Revolution im Vergleich zum derzeit vor allem auch in Deutschland vorherrschenden Staatsverständnis, das primär auf dessen Zurückdrängung ausgerichtet ist.

Noch vor 30 Jahren herrschte in der Tat ein relativ naives Verständnis von der Rolle des Staates im Bereich der Ökonomie. Geprägt durch z.B. die Lehren von Keynes und sein Schülern war Konsens, dass der Staat eine aktive Rolle bei Stabilisierung der Wirtschaft nicht nur einnehmen muss, sondern dies auch nach den Regeln der Kunst macht. Ähnliche Überlegungen galten für den Bereich der Sozialpolitik, in dem staatliche Absicherungen als dominante und für die meisten einzige Form des Schutzes gegen soziale Risiken gesehen wurden. Dem Staat wurde somit wesentliche gesamtwirtschaftliche Funktion in einer ansonsten marktwirtschaftlichen Ordnung zugewiesen.

In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre gab es mit dem Ölpreisschock und der Gleichzeitigkeit von ökonomischer Krise, Inflation und hoher Staatsverschuldung Stagflation, einen Bruch, dessen Wirkungen in allen größeren Industrieländern im Laufe der Zeit sichtbar wurden und bis heute anhalten. Offensichtlich hatte der Staat versagt und es gab Erklärungen, die dies scheinbar plausibel begründeten. Der Kern der Argumentation ist, dass der Staat die ihm zugebilligte gesamtwirtschaftliche Funktion nicht erfüllen kann, weil die einzelwirtschaftlichen Interessen der Politiker und der Staatsbediensteten dem grundsätzlich entgegenstehen. Der Staat ist somit nicht die Lösung, wie der frühere amerikanische Präsident Reagan sagte, sondern das Problem. Im Einzelnen

schauen Politiker auf Wahlen, um politisch zu überleben, und nicht auf gesamtwirtschaftliche Ziele. Staatsdiener haben in analoger Weise ihren Status, ihr Einkommen und ihre Freizeit im Blick und nicht ihre gesamtwirtschaftlichen Aufgaben. Vor in einem solchen Hintergrund kann Staatsaktivität tatsächlich nicht funktional im Sinne einer prosperierenden Wirtschaft sein und ihre Begrenzung auf unvermeidliche Kernaufgaben und sehr enges Regelwerk z.B. im Hinblick auf Staatsverschuldung scheint sinnvoll.

Diese Sichtweisen können nicht vollständig ins Reich theoretischer Phantasie verwiesen werden. Denn einige dieser Behauptungen lassen sich empirisch untermauern. Es hat durchaus politisch motivierte Konjunkturzyklen gegeben. Und nicht zuletzt 2000/2001 wurden Steuergeschenke verteilt, deren ökonomische Rechtfertigung bestenfalls dürftig war.

Doch das meiste von dem, was aus dieser neoliberalen Perspektive postuliert wurde hat sich im Laufe der Zeit als nicht haltbar erwiesen. Prominente Beispiele sind, dass Volkswirtschaften mit einer niedrigeren Staatsquote generell erfolgreicher sind als Volkswirtschaften mit einer hohen Staatsquote. Sehr leicht lässt sich zeigen, dass Länder wie Schweden oder auch Österreich mit zum Teil deutlich höheren Staatsquoten als Deutschland gleichwohl ein dynamischeres Wachstum aufwiesen. Ebenso ist widerlegt, dass Stabilisierende Fiskalpolitik unwirksam ist. Gerade die Beispiele USA und auch Großbritannien zeigen, dass in Zeiten ökonomischer Schwäche der Staat mit expansiver Fiskalpolitik die Krise zu verkürzen vermag. Erkenntnisse die in Deutschland immer wieder auf ungläubiges Staunen stoßen, in den angelsächsischen Ländern aber nahezu eine Binsenweisheit sind.

Vor dem Hintergrund der bröckelnden Empirie neoliberaler Staatskonzepte, gewinnt eine Forschungsrichtung aus den USA an Gewicht, mit deren Hilfe zu erklären ist, wann und warum staatliche Aktivität das Wachstum und damit die Beschäftigung fördern kann und wann dies nicht der Fall ist.

Kernthese dieser Forschungslinie ist, dass gesellschaftliche und individuelle Normen eine maßgebliche Rolle für die Wirksamkeit staatlicher Politik spielen. Die einzelwirtschaftlichen Analysen neoliberaler Ökonomen gehen davon aus, dass Menschen sich allein ihrem individuellen Nutzen verpflichtet fühlen. In einem

solchen Umfeld ist z.B. das Zahlen von Steuern und Abgaben, die nicht nur dem eigenen Nutzen, sondern auch dem von anderen dienen, irrational. Daher wird in diesen Modellen immer wieder hergeleitet, dass nur eine sehr niedrige Steuerquote optimal für eine Wirtschaft ist.

Was aber ist, wenn nicht nur der eigene Nutzen von Bedeutung ist, sondern auch gesellschaftliche Normen, die besagen, dass auch andere Menschen, die dies selbst aus den verschiedensten Gründen nicht zu leisten vermögen, Vorteile von staatlichen Leistungen haben sollten? Man denke nur an eine vernünftige Absicherung gegen soziale Risiken oder eine hervorragende Infrastruktur im Erziehungs- und Transportwesen. Zieht man diese Normen in Betracht kann es sehr wohl optimal sein, höhere Steuern zu verlangen, um die Finanzierung dieser Leistungen, die als gesellschaftlich wünschenswert erachtet werden, zu gewährleisten.

Dies bedeutet, dass die Politik sehr genau darauf achten muss, welche Normen in der Bevölkerung dominieren. Eine generelle Aussage wie „privat ist immer besser als Staat“ verbietet sich vor diesem Hintergrund.

2. These: Der Rückzug des Staates ist das Startsignal für einen unproduktiven Wettbewerb institutionellen Downgradings

Was ist hiermit gemeint? Es ist heute modern geworden, auch Institutionen in den Wettbewerb zu stellen, die früher hiervoor explizit geschützt wurden. Ein prominentes Beispiel ist der Steuerwettbewerb auf europäischer Ebene – insbesondere im Bereich der Unternehmensteuern oder aber auch der Abbau von Flächentarifen insbesondere in Ostdeutschland. Wobei ja mittlerweile auch der Tarifvertrag im öffentlichen Dienst nicht mehr bundeseinheitlich ist. Im Kern führt ein solcher Wettbewerb immer dazu, dass Kosten, die durch diese Institutionen entstehen, reduziert werden. Das lässt sich am Beispiel der Unternehmenssteuern aufzeigen, wo zuerst Irland und die osteuropäischen Länder, dann Österreich, seit 2000 Deutschland und in Zukunft wahrscheinlich auch Frankreich in einen Wettlauf um immer niedrigere Steuersätze eingestiegen sind. Ein Ende ist nicht absehbar. Das bedeutet aber auch im Sinne oben skizzierter Normen, dass hierfür immer weniger Finanzmittel zur Verfügung

stehen. Diese müssen entweder durch die Anhebung anderer Steuern (siehe Mehrwertsteuer) aufgebracht werden, oder die Leistungen müssen eingeschränkt werden. Es findet also ein downgrading statt.

Damit verbindet sich aber bei vielen die Hoffnung, dass produktive Prozesse ausgelöst werden, die das Wachstum der Wirtschaft beschleunigen sollten. Fast alle Untersuchungen zeigen, dass dies bestenfalls nur in einem sehr begrenzten Umfang der Fall ist, der in jedem Fall nicht ausreicht um die Einnahmeverluste auszugleichen. Das heißt der Staat und die von ihm finanzierten Leistungen geraten als Folge einer solche Politik immer mehr unter Druck. Noch deutlicher wird dies am Beispiel des Lohnwettbewerbs abseits von Tarifverträgen. Sicher ist es dann für ein einzelnes Unternehmen immer lohnend auf niedrigere Löhne zu drängen. Dies gilt insbesondere dann, wenn dies bei dem Konkurrenten ebenfalls so ist. Wird hierdurch Wachstum beschleunigt? Die Erfahrung zeigt wohl kaum. Die Einkommen sinken und die Binnenkonjunktur gerät unter Druck. Schlimmer noch, wenn Unternehmen die Möglichkeit gegeben wird, mit defensiv orientierten Lohnsenkungen z.B. Managementfehler zu kompensieren, schwindet ihr Anreiz, sich aus einer Krise mittels einer offensiven Innovationsstrategie zu befreien. Mit anderen Worten ein Lohnsenkungswettlauf ist sogar wachstumsschädigend.

Dies zeigt, ein solcher Wettbewerb bringt eine Volkswirtschaft nicht wirklich weiter. Besser wäre es, den innovativen Wettbewerb zu stärken, zum Beispiel indem Innovationen anders als bei der derzeitigen Unternehmensteuerreform steuerlich gefördert werden. Oder aber, indem der Staat als Pioniernachfrager z.B. für Umwelttechnologien auftritt und sie dadurch rentabel macht. All diese Vorschläge passen gleichwohl schlecht zum Leitsatz: Privat vor Staat. Besser wäre es, privat und staatlich kooperativ für mehr Wachstum zu sorgen.