ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Siebert, Horst

Article — Digitized Version

Kann der Staat die Wirtschaft steuern?

Mannheimer Berichte

Provided in Cooperation with:
Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Siebert, Horst (1984) : Kann der Staat die Wirtschaft steuern?, Mannheimer Berichte, ISSN 0934-9472, Universität Mannheim, Mannheim, Vol. 24, pp. 21-23

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/3564

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Horst Siebert

Kann der Staat die Wirtschaft steuern?

Auf die Frage, ob der Staat die Wirtschaft steuern kann – oder ob er sie steuern soll, wird man sicherlich unterschiedliche Antworten erhalten, je nachdem welche Aufgaben des Staates man betrachtet. Sie werden mir sicher zustimmen, daß der Staat für die Bereitstellung öffentlicher Güter wie Straßen, Brücken, Hafenanlagen zu sorgen hat, aber auch für die innere und die äußere Sicherheit und die Gewährleistung des Rechts für jeden Bürger. Das sind die klassischen Staatsfunktionen. Es besteht auch Einigkeit darüber, daß der Staat in einer sozialen Marktwirtschaft für die soziale Absicherung der Bürger Vorsorge treffen muß. Die seit über hundert Jahren bei uns bewährten Sozialversicherungen wie die Invaliditäts-, Kranken-, Arbeitslosen- und Rentenversicherung legen Zeugnis von diesen Staatsaufgaben ab.

Dem Staat fällt aber auch die Aufgabe zu, den Ordnungsrahmen für eine Volkswirtschaft festzulegen: also Unternehmensformen wie Aktiengesellschaften zu entwickeln, Kartellbildung zu vermeiden, Eigentumsrecht zu definieren und Nutzungsregeln für natürliche Ressourcen wie etwa die Umwelt zu entwerfen. So muß der Staat Regelungen dafür finden, welche Mengen welcher Schadstoffe höchstens an die Umwelt abgegeben werden dürfen und welche nicht. Dem Staat fällt also die Aufgabe zu, den Rahmen für die Tätigkeit der privaten Wirtschaft festzulegen. Bei der Entwicklung dieser institutionellen Regelungen kann man in der wirtschaftspolitischen Praxis der westlichen Industrienationen sicherlich nicht mehr – wie in früheren Zeiten – von einem „Nachtwächterstaat" sprechen: Die öffentliche Hand hat im Verlauf der letzten 200 Jahre zunehmend Aufgaben übernommen.

Das Kontrastbild zum ohnmächtigen Nachtwächterstaat ist der Staat als Ungetüm, als „großer Bruder", wie er von George Orwell in dem Buch „1984" beschrieben wird und wie ihn der englische Philosoph Thomas Hobbes im Jahr 1651 in seinem Werk „Leviathan" gezeichnet hat: Der Staat in siner Allmacht durchdringt alles; er regelt alle Lebensbereiche; er tötet die Entfaltung der Bürger ab und nimmt ihnen ihre Freiheit – und nicht nur die wirtschaftliche. Ich glaube, daß Sie mit mir übereinstimmen, daß wir einen solchen „Leviathan" nicht wollen. Mit einem Blick auf die wirtschaftliche Wirklichkeit in Osteuropa können wir auch festhalten, daß die staatliche Zentralplanung versagt hat: Sie hat keine hinreichenden Informationen über das komplexe Geschehen in einer Volkswirtschaft. Sie setzt keine produktiven Kräfte frei. Sie produziert und verwaltet den Mangel. Die Wirtschaft erstickt in der Bürokratie. Oder mit Berthold Brecht:

„Ja mach nur einen Plan,
sei nur ein großes Licht
und mach noch einen zweiten Plan –
gehn tun sie beide nicht."

Aber wie kann der Staat nun eine Wirtschaft steuern, in der wie in der Bundesrepublik 20 Millionen Haushalte und eine halbe Million Unternehmen – ohne die Landwirte zu zählen – frei entscheiden, was sie kaufen, was sie produzieren, wieviel Arbeit sie anbieten und wieviel Arbeit sie nachfragen, ob sie sparen oder konsumieren? Welchen Beruf sie erlernen und ausüben? Wo sie wohnen und wohin sie in Urlaub fahren? Welche Rolle kann der Staat spielen, wenn wir diese Entscheidungen nicht einem Leviathan oder einem Zentralplaner übertragen wollen?

Wir wollen im folgenden einige Erfahrungen der staatlichen Steuerung der Volkswirtschaft Revue passieren lassen und pointiert einige Ergebnisse markieren.

1. *Patentrezepte zur Lösung wirtschaftspolitischer Probleme entpuppen sich bei genauem Hinsehen oft als Seifenblasen.*

Patentrezepte werden in der öffentlichen Diskussion oft und gerne angeboten. Der Staat braucht noch nur dies oder das zu tun, und die Arbeitslosigkeit würde beseitigt. Nehmen wir als Beispiel eine Maschinensteuer. Der Staat solle Maschinen besteuern; damit würde der Produktionsfaktor Kapital verteuert, Arbeit würde relativ billiger, und es würde vermehrt Arbeit nachgefragt. Leider ist es nicht ganz so einfach. Zwei Gründe seien angeführt. Einmal beruht unsere internationale Wettbewerbsfähigkeit – wir exportieren 32 Prozent unseres Sozialprodukts – auf neuem technischen Wissen und auf Kapital. Eine Kapitalsteuer macht uns weniger wettbewerbsfähig, wir produzieren weniger, und damit kann eine Maschinensteuer genau das Gegenteil dessen bewirken, was sie erreichen wollte. Zum anderen: Der Ölpreisschock der Jahre 1979/80 kann nur verdaut werden, wenn der Kapitalstock der Volkswirtschaft zügig an die geänderten Energiepreise angepaßt wird, da ein Teil unserer Anlagen im Hinblick auf die neuen Preise unwirtschaftlich – oder wie man auch sagt – „obsolet" geworden ist. Wir müssen also neues Kapital schaffen. Gerade das aber erreicht eine Maschinensteuer nicht.

2. *Eine hohe moralische Motivation einer wirtschaftspolitischen Maßnahme garantiert noch nicht ihren Erfolg.*

Eine ganze Reihe von wirtschaftspolitischen Maßnahmen haben eine solche hohe moralische Motivation. Man will die Mieter vor der Kündigung durch den Vermieter schützen. Man will ältere Arbeitnehmer davor schützen, daß sie entlassen werden. Bei diesen Maßnahmen kann man – um einen Buchtitel von gesammelten Aufsätzen des amerikanischen Nobelpreisträgers Paul Samuelson in direkter Übersetzung zu verwenden – von einer Ökonomie aus dem Herzen sprechen. Wie sieht es mit einer solchen Ökonomie aus dem Herzen aus? Nun, die Antwort lautet: Gute Absichten sind in der wirtschaftlichen Wirklichkeit nicht genug. Es muß auch sichergestellt sein, daß die verkündeten Ziele erreicht werden. Gerade dies ist aber bei einer Reihe von Maßnahmen äußerst zweifelhaft. So hat der Mieterschutz der siebziger Jahr nachweislich dazu geführt, daß erheblich weniger Mietwohnungen gebaut wurden. Wer also eine Mietwohnung hatte, wurde geschützt. Aber wer keine hatte, dem nutzte der Mieterschutz nichts. Im Gegenteil. Oder betrachten wir den sicher von jedem akzeptierten Schutz älterer Arbeitnehmer. Wozu führt er? Nun, die Unternehmen verzichten von vornherein darauf, ältere Arbeitnehmer einzustellen. Oder man denke an einige Vorschriften zugunsten der Azubis, wie Arbeitsbeginn erst ab sieben Uhr. Gar mancher Handwerksmeister hat es sein gelassen, einen Ausbildungsplatz anzubieten.

Die Folgerung für eine Nationalökonomie mit Gefühl lautet: Es ist nicht hinreichend, eine wirtschaftspolitische Maßnahme vorzuschlagen, die moralisch anspricht. Eine Maßnahme ist so zu wählen, daß das ethisch motivierte Ziel erreicht wird.

3. *Wirtschaftssubjekte reagieren oft anders als der Staat es von ihnen erwartet.*

Bei Verboten kann der Staat das Verhalten der Wirtschaftssubjekte direkt beeinflussen, aber bei der Mehrzahl von Maßnahmen will er nur die Rahmenbedingungen der privaten Tätigkeit so setzen, daß die private Tätigkeit die von einer Regierung angestrebten Ziele erfüllt. Werden die Wirtschaftssubjekte genau das tun, was der Staat mit seinen Regelungen von ihnen haben will? Um einen etwas brutalen, dem ehemaligen Wirtschaftsminister Schiller zugesprochenen Ausspruch zu bemühen: Werden die Pferde saufen, wenn sie an die Tränke geführt werden?

Mit einer Story aus der Zeit der englischen Kolonialverwaltung in Indien kann man dieses Problem, wie die Wirtschaftssubjekte reagieren, gut illustrieren. Dort soll es einmal zu viele Kobras gegeben haben. Um der Plage Herr zu werden, zahlte man pro abgeliefertem Kobra-Kopf eine Prämie. Was war die Folge? – Es wurde lohnend, Kobras zu züchten. Oder in Caracas in Venezuela ist das Benzin so billig, daß die Autos überhand nehmen. Anstatt den Benzinpreis zu erhöhen, läßt man Autos mit geraden Nummern an Tagen fahren, deren Datum eine gerade Zahl ist, Autos mit ungeraden Nummern jedoch an Tagen mit ungerader Zahl. Wird man damit die Autoplage los? Keineswegs: Es lohnt sich, zwei Autos zu haben. Neulich ging durch die Presse, daß in Caracas die Nummernschilder ausgegangen sind.

Dieser Kobra-Effekt mag exotisch klingen, aber er spielt auch bei uns eine ernstzunehmende Rolle. Nehmen wir das Beispiel Arbeitszeitverkürzung, das in den Verantwortungsbereich der Tarifparteien gehört. Könnte man nicht die Arbeitslosigkeit beseitigen, indem man die vorhandene Arbeit auf mehr Köpfe aufteilt? Leider berücksichtigt dieser Vorschlag nicht, wie sich die Unternehmen an eine solche Maßnahme anpassen: Die Arbeitszeitverkürzung stellt für die Unternehmen einen Anreiz dar, Arbeit durch Kapital zu ersetzen. Damit kann die Arbeitszeitverkürzung zu mehr Arbeitslosigkeit führen.

4. *Der Staat kann wirtschaftliche Zwänge nicht außer Kraft setzen.*

Wirtschaften und Wirtschaftspolitik haben etwas mir Knappheit zu tun, also mit der Tatsache, daß ein Land nur eine begrenzte Menge von Produktionsfaktoren wie Arbeit und Kapital zu seiner Verfügung hat. Die Wirtschaftspolitik muß wirtschaftliche Zwänge berücksichtigen. Ein Beispiel ist die Zahlungsbilanz: Ein Land kann nicht mehr Devisen ausgeben als es einnimmt. Lebt es dennoch über seine Verhältnisse, so muß – wie in Frankreich – die heimische Währung abgewertet werden. Und wenn dies nicht weiterhilft, müssen die Reisen ins Ausland beschnitten werden. Vorübergehend kann man diesen Sachzwang außer Kraft setzen, indem man sich Devisen durch Kredite verschafft. Aber irgendwann müssen diese Kredite mit hart verdienten Devisen zurückgezahlt werden. Zeitweise mag die Politik Restriktionen verletzen; aber irgendwann wird sie von den Sachzwängen eingeholt.

Ein anderer Sachzwang ist die Forderung nach einem ausgeglichenen Staatsbudget. Ist es nicht verlockend, in einer Situation mit Arbeitslosigkeit zu fordern, daß der Staat seine Ausgaben erhöhen soll, um die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stimulieren und damit für Beschäftigung zu sorgen? Und die Ausgaben über Anleihen, sprich Verschuldung zu finanzieren? Kurzfristig mag dies klappen. Die langfristige Konsequenz ist, daß diese Schulden – derzeit 600 Mrd. DM bei der öffentlichen Hand – aus Steuern von zukünftigen Generation zurückgezahlt werden müssen, und zwar in den 90er Jahren, wenn die gleiche Generation infolge unseres ungünstigen Bevölkerungsaufbaus einen erheblichen Teil ihres Einkommens als Steuern für die Rentenfinanzierung zahlen muß.

5. *Staatliche Ausgaben verdrängen den privaten Bereich.*

Für die Erstellung der öffentlichen Güter und Dienste beansprucht der Staat Produktionsfaktoren wie Arbeit und Kapital, die er dem privaten Bereich entzieht. Diese Umlenkung erfolgt z.B. dadurch, daß der Staat den Privaten durch Besteuerung Kaufkraft entzieht und diese Kaufkraft zur Bezahlung von Produktionsfaktoren verwendet. Oder die Umlenkung erfolgt über Anleihen, indem der Staat Erspranisse beansprucht (und sich verschuldet). Bei uns belegt die öffentliche Hand etwa 50 Prozent der Kapitalmarktmittel mit Beschlag. Staatliche Ausgaben bedeuten also immer Verdrängung der privaten Tätigkeit. Als Indikator für diesen Verdrängungseffekt kann z.B. die Staatsquote angesehen werden, also das Verhältnis der Steuern und Sozialabgaben zum Sozialprodukt, das bei uns bei etwa 40 vH., in anderen europäischen Ländern wie den Niederlanden und Schweden bei 50 vH. und mehr liegt. Dies also bedeutet, daß 40 Prozent des Sozialprodukts den Privaten entzogen werden und zuerst einmal durch die Hand des Staates fließen. Kann diese Staatsquote weiter steigen? Oder sollte die Staatsquote wieder etwas abgebaut werden? Denn bei diesen Staatsquoten stellt sich die Frage, welche Anreize im Wirtschaftssystem noch verbleiben, Produktionsfaktoren zur Verfügung zu stellen. Eine Antwort findet sich in der Schatten- oder Untergrundwirtschaft, also in jenen wirtschaftlichen Tä-

tigkeiten, die sich der offiziellen Statistik entziehen und damit auch der Besteuerung. Für Italien wird geschätzt, daß die Schattenwirtschaft bereits 30 Prozent des Sozialprodukts ausmacht; bei uns werden Zahlen von 10 vH. genannt.

Ein Zurückdrängen des privaten Sektors bedeutet nicht nur, daß sich die Staatsquote zugunsten des Staates verschiebt: Es bewirkt auch, daß sich die Einstellungen der Haushalte und Unternehmen ändern: Man vertraut öfter und lieber auf staatliche Leistungen. Wenn man – wie ich, gerade aus den USA zurückgekommen, – die europäische Mentalität mit der der USA vergleicht, so sind wir in Europa in Watte eingepackt. Wir trauen uns nichts mehr zu. Wir sind trotz oder gerade wegen unserer Absicherung verunsichert. Wir haben nicht mehr die Zuversicht, selbst eine Sache in die Hand nehmen zu können. Das Risiko auf sich zu nehmen, ein neues Unternehmen zu gründen, eine Marktlücke zu erkennen, ist bei uns unterentwickelt. Und es muß mich als Hochschullehrer nachdenklich stimmen, wenn die Mehrzahl meiner Studenten eine Stelle beim Staat sucht. Dürfen wir uns da wundern, wenn die Bundesrepublik in einer ganzen Reihe von Wachstumssektoren hoffnungslos hinter Japan und den USA hinterherhinkt wie der Computer-Industrie, der Kommunikationsindustrie, der Gentechnologie?

6. *Die Erfahrungen des Staates mit direkten Eingriffen in die Preisbildung sind nicht allzu ermutigend.*

Werden die Preise im Interesse des Konsumenten niedrig gehalten, so stellt sich Mangel ein, wie dies etwa in der amerikanischen Energiepolitik unter Carter an den Autoschlangen vor leeren Tankstellen beobachtet werden konnte. Und werden die Preise zu hoch gesetzt, wie beim europäischen Agrarmarkt, so ergibt sich die bekannte europäische Agrarlandschaft mit ihren Butterbergen, Zuckergipfeln, MAMIPUgebirgen (das ist Magermilchpulver) und Weinseen, zu denen sich demnächst noch die Olivenölseen aus Spanien und dem Mittelmeerraum hinzugesellen. Die europäische Gemeinschaft hat bei vielen dieser Produkte Selbstversorgungsgrade von 130 und mehr Prozent erreicht, wirft die Überschüsse billig zu Schleuderpreisen auf den Weltmarkt und zerstört damit die Export- und Entwicklungschancen der Länder der Dritten Welt. Was auf den ersten Blick als ethisch begründeter Schutz der europäischen Landwirte verteilungspolitisch akzeptabel erscheint, ist bei genauerem Hinsehen vor dem Hintergrund des Nord-Süd-Konflikts ethisch vielleicht nicht ganz so erfreulich.

Die Rolle des Staates in der Wirtschaft wird heute aufgrund vorliegender Erfahrungen in den westlichen Industrienationen wohl skeptisch beurteilt. Diese Rolle eindeutig zu definieren, ist nicht ganz einfach. Denn dem Staat obliegt es, die Anreize in einem Wirtschaftssystem so zu setzen, daß die von ihm verfolgten Ziele auch erreicht werden. Dabei muß der Staat selbst eine ganze Palette von wirtschaftlichen Zwängen beachten. Der Staat tut in unserem Wirtschaftssystem gut daran, die Rahmenbedingungen privater Wirtschaftstätigkeit so zu regeln, daß genügend Anreize für private wirtschaftliche Tätigkeit verbleiben. Vor über 200 Jahren drückte das der Begründer der Volkswirtschaftslehre, der Schotte Adam Smith, so aus:
„Der Staatsmann, der versuchen sollte, privaten Wirtschaftssubjekten vorzuschreiben, wie sie ihre Produktionsfaktoren einsetzen müssen, würde sich nicht nur eine höchst unnötige Aufgabe aufladen; er würde auch eine Autorität übernehmen, die nicht mit Gelassenheit einem einzigen Mann, einem Rat oder welchem Senat auch immer anvertraut werden könnte..."

Interpretiert man den Markt als ein Regelungssystem, als einen Thermostaten, der die Knappheiten und Änderungen in den Knappheiten der Güter und Faktoren den Haushalten und Unternehmen richtig signalisiert, so kann man diese 200 Jahre alten Worten von Adam Smith auch in einem Slogan für den Wirtschaftspolitiker zusammenfassen:

„Willst Du einen guten Rat –
spiel nicht zu oft am Thermostat."

Dieser Vortrag wurde am 18. September 1983 in der Sendereihe „Lebendige Wissenschaft" des Süddeutschen Rundfunks gehalten.