

Ein Exkurs in die wirtschaftswissenschaftliche Literatur

Die Rolle des Staates in der Wirtschaft

Von Bruno S. Frey*

In den Wirtschaftswissenschaften hat sich die Auffassung vom Staat und von der Wirtschaftspolitik in den letzten Jahrzehnten stark gewandelt. Anhand ausgewählter Literaturhinweise gibt der Autor des folgenden Beitrags einen Überblick über die heute vorherrschenden Auffassungen staatlichen Handelns in der ökonomischen Lehre.

Die Nationalökonomie beschäftigt sich seit ihrer Begründung durch Adam Smith am Ende des 18. Jahrhunderts mit Märkten. Untersucht wird, wie Preise Angebot und Nachfrage ins Gleichgewicht bringen, wie Produkte erzeugt werden und wie eine bestimmte Verteilung der Einkommen zustande kommt. Dabei wird der Staat als «Retter in der Not» verstanden: Wenn der Markt «versagt», soll der Staat eingreifen, damit der Missstand überwunden wird.

Marktversagen

Ein solches Marktversagen könnte in vielerlei Hinsicht diagnostiziert werden:

wenn negative externe Effekte bestehen, d. h., wenn ein Produzent oder Konsument anderen ohne deren Zustimmung Kosten auferlegt;

wenn kein Ausschluss vom Gebrauch von Gütern möglich ist (öffentliche Güter existieren);

wenn infolge von Vorteilen der Massenproduktion (zunehmenden Skaleneffekten) Firmen Monopolpositionen auf einem Markt erobern;

wenn wegen hohen Risikos der Unternehmerrisiko fehlt und der Markt zu wenig dynamisch ist;

wenn die Marktteilnehmer unzureichend informiert sind.

Auf Grund solcher Diagnosen wurde in der Vergangenheit eine Fülle von Staatseingriffen gerechtfertigt, wie z. B. die Antitrust-Politik gegen Monopole, staatliche Programme zur Förderung von Technologieinnovationen und vor allem sozialpolitische Massnahmen (z. B. die staatliche Alters- und Gesundheitsvorsorge oder Wohnbauprogramme).

Diese Sicht des Staates wird auch heute noch häufig vertreten (vgl. z. B. das Lehrbuch von Atkinson und Stiglitz, 1980). Stillschweigend wird dabei unterstellt, der Staat als abstrakte Einheit verfolge wie ein wohlwollender Diktator das Glück der Gesellschaft. Die bis vor kurzem dominante keynesianische Lehre der makroökonomischen Steuerung (wonach die Staatsausgaben in der Rezession erhöht und im Boom gesenkt werden sollen) und vor allem die französische Planifikation waren dieser Idee verpflichtet. Eine moderne Variante der Finanzwissenschaft – die neoklassische «Public Economics» – geht gleich vor: die optimalen Steuern und die optimalen Preise für öffentlich angebotene Güter (wie für Elektrizität oder Transportleistungen) werden mittels Maximierung einer gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion bestimmt.

Demgegenüber hat sich aber in den letzten Jahren eine geradezu radikale Wende in den wissenschaftlichen Auffassungen vollzogen. Die (moderne) Politische Ökonomie (in Amerika als Public Choice bekannt, vgl. z. B. das Lehrbuch von Mueller, 1989) betrachtet den Staat nicht mehr als organische Einheit, sondern analysiert das Verhalten einzelner Politiker und öffentlicher Beamten (Bürokraten) im Staat. Wie alle anderen Menschen verfolgen sie auch persönliche Ziele: Sie streben Einfluss und Macht, aber auch ein hohes Einkommen an und versuchen so gut wie möglich, unangenehmen Konflikten auszuweichen. Ihrem Handeln sind jedoch Grenzen gesetzt: Politiker müssen insbesondere ihre Wiederwahl sichern, während Beamte sich an den Verwaltungsvorschriften orientieren müssen. Das Ergebnis des Handelns der Politiker und Bürokraten entspricht nicht dem (imaginären) öffentlichen Wohl, sondern weicht oft erheblich von den Wünschen der Bevölkerung ab.

Staatsversagen

Staatliches Handeln weist aus der Sicht der Neuen Politischen Ökonomie folgende wichtige Eigenschaften auf:

Gut organisierte gesellschaftliche Gruppen (insbesondere die Produzenten von Gütern, aber auch die Gewerkschaften und die Landwirtschaft) werden systematisch gegenüber Personen begünstigt, die sich nur schwer organisieren können (dazu gehören insbesondere die Steuerzahler und Konsumenten). Die Kosten der staatlichen Tätigkeit werden soweit wie möglich verhüllt (deshalb sind indirekte Steuern und Regulierungen bei Politikern und Bürokraten so beliebt) und/oder auf die nichtorganisierten Konsumenten und Steuerzahler überwältigt. Ein Beispiel ist der Protektionismus im internationalen Handel, der regelmässig auf Kosten der breiten Bevölkerung ausgetübt wird.

Staatliche Entscheidungsträger greifen gerne und häufig in die Wirtschaft ein, weil sie dadurch Macht erwerben und gegenüber bestimmten Wählergruppen demonstrieren, dass sie etwas zu ihren Gunsten tun. Ein Beispiel sind die detaillierten Eingriffe in den Wirtschaftsprozess, die unter dem Deckmantel der Umweltpolitik vollzogen werden.

Märkte werden bewusst in ein Ungleichgewicht versetzt, damit sich Politiker und Bürokraten Vorteile (sogenannte Renten) verschaffen können. Die Festsetzung von Höchstpreisen, die zu einer Übernachfrage führt, erlaubt ihnen z. B., Güter zu rationieren, die sie dann Personen und Gruppen zukommen lassen können, die ihnen günstig gestimmt sind. In Industrieländern wird dies häufig bei Mieten praktiziert, in Entwicklungsländern bei Nahrungsmitteln oder Devisen.

Politiker suchen den Wirtschaftsablauf zeitlich so zu steuern, dass im Wahlzeitpunkt die Konjunktur günstig und deshalb die Wähler zufrieden sind. Die nötigen Eingriffe erhöhen aber längerfristig die Inflation und vergrössern die Konjunkturschwankungen. Damit wird genau das Gegenteil von dem bewirkt, was nach keynesianischer Lehre anzustreben wäre. Staatliche Beamte versuchen hauptsächlich formale Fehler zu vermeiden. Die dadurch begünstigte Fixierung auf bürokratische Regeln kann zu hohen gesellschaftlichen Kosten führen, etwa wenn die Opportunitätskosten von leersiehenden Grundstücken oder Bauten vernachlässigt werden, weil sie nicht im Staatshaushalt erscheinen.

Dass sich staatliche Entscheidungsträger nicht nur in der Theorie oder in Einzelfällen so verhalten, haben empirische Studien in vielen Ländern bestätigt. Detaillierte staatliche Planung und weitgehende Interventionen wirken sich fast immer unproduktiv aus. In diesem Sinne kann von Staatsversagen gesprochen werden. Bei einem Marktversagen ist deshalb ein staatlicher Eingriff nicht immer vorteilhaft. Vielmehr muss in jedem Fall untersucht werden, ob die Verluste infolge suboptimal funktionierender Märkte nicht möglicherweise geringer sind als die Verzerrungen infolge der Staatsingriffe. Notwendig ist somit ein Vergleich der Wirkungen unterschiedlicher Institutionen, insbesondere von Markt und Staat.

Regeln

Die Aufgabe des Staates wird heute (wieder) vermehrt in der Festlegung geeigneter Rahmenbedingungen gesehen (Buchanan, 1991). Der Staat soll die Regeln setzen, unter denen die Privaten handeln, sich jedoch dauernder Interventionen enthalten. Sind die Regeln und Verfahren, durch welche entschieden wird, als gerecht anerkannt, wird sich auch ein akzeptables Ergebnis einstellen (Regeln können nach Hayek auch evolutionär oder spontan entstehen; vgl. Blankart und Stoetzer, 1991). Werden dagegen etwa die Beratungen und Entscheidungen in der Aussenhandelspolitik massgeblich von denjenigen Gruppen getroffen, die von Protektionismus profitieren (den mit den Importen in Konkurrenz stehenden Produzenten), kann nicht erwartet werden, dass Anliegen der Steuerzahler und Konsumenten angemessen berücksichtigt werden. Bestimmte Bereiche werden dann durch Zölle und nichttarifäre Handelshemmnisse geschützt, wobei die Konsumenten die Zeche in Form höherer Preise bezahlen müssen, oder die durch die ausländische Konkurrenz bedrohten Wirtschaftszweige werden mit Hilfe von Steuererhöhungen direkt subventioniert (viele Beispiele für die Schweiz finden sich bei Moser, 1991). Für den Wirtschaftsablauf sind sowohl wirtschaftliche als auch politische Regeln wichtig, denn nur dadurch lässt sich der Sinn des Wirtschaftens erreichen, nämlich die bestmögliche Befriedigung der Wünsche der Bevölkerung (vgl. für einen Überblick Frey, 1981).

Neue Ideen

Mit Hilfe von Regeln lässt sich der heute bestehende Staat in einer Richtung weiterentwickeln, die dem einzelnen Bürger neue Möglichkeiten eröffnet, seine Vorstellungen (Präferenzen) gegenüber dem Staat zur Geltung zu bringen. Allem voran steht ein Ausbau der politischen Beteiligung mittels Volksabstimmungen. Wie empirische Untersuchungen für die Schweiz belegen (Pommerehne, 1987), wird der Staat auf der Ebene von Gemeinde, Kanton und Bund um so eher dazu gezwungen, auf die Wünsche der Bürger einzugehen, und um so stärker an der Expansion gehindert, je weitergehend die politischen Beteiligungsmöglichkeiten sind.

Auch der Föderalismus lässt sich in einer Weise weiterentwickeln, die die staatlichen Organe zwingt, verstärkt die Bedürfnisse der Bürger zu verfolgen. Neben den bereits bestehenden Institutionen lassen sich zusätzliche Gliederungen wie Regionen denken. Vor allem aber sollten vermehrt überlappende Zweckgemeinschaften entwickelt werden. Diese funktionalen Einheiten sollten in Konkurrenz zueinander stehen: Ein einzelner Bürger oder möglicherweise ein Stadtquartier oder eine (kleine) politische Gemeinde sollen aus unterschiedlichen Angeboten das für sie Geeignete aussuchen können. In der Schweiz gibt es durchaus Kantone, die eine Vielfalt unterschiedlicher Gliederungen kennen. Leider besteht die Tendenz, gerade diese Vielfalt zu zerstören, um im besten Fall eine verwaltungsmässige Vereinfachung, meist aber nur eine Vereinheitlichung zu erreichen. Sinnvoller wäre es im Gegenteil, weitere staatliche Untergliederungen zu fördern und den Gestaltungsraum der Glieder zu erweitern, damit zwischen ihnen ein lebendiger Wettbewerb zugunsten der Bürger entstehen kann.

Folgerungen für Europa

Wird die wirtschaftspolitische Rolle des Staates in dieser Weise betrachtet, zeigt sich, dass die Schweiz gegenüber Europa zwei bisher unüberbotene «Exportschlager» kennt: die Volksabstimmung und den Föderalismus. Gerade in der Europäischen Gemeinschaft ist der Drang der Zentrale stark, so viele Befugnisse wie möglich an sich zu reissen. An die Stelle eines Wettbewerbs unterschiedlicher Gebietsseinheiten tritt die «Harmonisierung» etwa von Steuern oder der Sozialpolitik.

Diese wohlklingende Floskel verbirgt, dass sich damit ineffiziente staatliche Gebilde gegen Kritik absichern: wenn alles gleich «harmonisiert» ist, ist ein Vergleich der Leistungen staatlicher Einheiten unmöglich. In der EG wird darüber hinaus vielfach eine direkte Mitwirkung der Bürger an Sachentscheidungen als unmöglich bezeichnet, weil die Abstimmenden uninformatiert und/oder ungebildet, mit anderen Worten unständig seien (aber wählen dürfen sie doch). Auch hier kann die Schweiz glaubwürdig zeigen, dass Volksabstimmungen und aus Sicht der Nachbarn «extremere» Föderalismus überaus sinnvolle Institutionen darstellen, die staatlichen Einfluss auf die Wirtschaft begrenzen und ihn zwingen, vermehrt auf die Wünsche der Bürger einzugehen.

Literaturhinweise

Die traditionelle Betrachtung des Staates wird modern aufgearbeitet im Lehrbuch von

Anthony Atkinson und Joseph Stiglitz, *Lectures on Public Economics*. London und New York: McGraw Hill 1980.

Einen Überblick über Public Choice gibt

Dennis Mueller, *Public Choice II*. Cambridge: Cambridge University Press 1989.

Die neue Sicht des Staates ist dargestellt in

James M. Buchanan, *Constitutional Economics*. Oxford: Basil Blackwell 1991.

Eine Darstellung der konstitutionellen und der evolutionären Betrachtung geben

Charles Beut Blankart und Matthias-Wolfgang Stoetzer, *Ökonomische Theorien des Staates*. Wirtschaftswissenschaftliches Studium, April 1991.

Eine Beschränkung des Staates vor allem auf die Setzung von Regeln wird für die Schweiz vertreten von

Peter Moser, *Schweizerische Wirtschaftspolitik im internationalen Wettbewerb. Eine ordnungspolitische Analyse*. Heinz Hauser, Gerhard Schwarz und Klaus A. Valender (Hrsg.), Zürich, Wiesbaden: Orell Füssli 1991.

Eine auf der modernen politischen Ökonomie aufbauende Theorie der Wirtschaftspolitik findet sich bei

Bruno S. Frey, *Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik*. München: Vahlen 1981.

Der Einfluss der Institutionen der direkten Volksabstimmung auf die Besteuerung und Staatsausgaben ist untersucht bei

Werner W. Pommerehne, *Präferenzen für öffentliche Güter. Ansätze zu ihrer Erfassung*. Tübingen: J. C. B. Mohr 1987.

* Der Autor ist ordentlicher Professor an der Universität Zürich und befasst sich vor allem mit Wirtschaftspolitik und Gebieten der Neuen Politischen Ökonomie.