

# Vertrauen und Verantwortung

## Grundlagen einer Gesellschaftsanalyse

### Teil III: Staatswesen

Christoph Noebel

#### 5.8 Wirtschaftspolitik im Überblick

In der Analyse des Wirtschaftssystems freier Märkte haben wir nicht nur dessen Vor- und Nachteile abgeklopft, sondern es in einen breiteren gesellschaftspolitischen Kontext gestellt. Effektiv, wie die freie Marktwirtschaft im Vergleich zu restriktiveren Alternativen sein mag, leidet sie unter den genannten Schwachstellen des Marktversagens [K4.6] und dem ethischen Dilemma, ökonomische Ungleichheit, gemessen an der materiellen Diskrepanz zwischen Arm und Reich, systembedingt herbeizuführen [K4.10.2]. Ein drittes Problem des freien Marktsystems entsteht dadurch, dass es regelmäßigen Konjunkturzyklen und externen Schocks ausgesetzt ist, die sich negativ auf die Güterproduktion und das Wohl der Bevölkerung auswirken können. Aus diesen drei Hauptgründen ergab sich die Schlussfolgerung, dass neben zivilgesellschaftlichem Engagement staatliche Institutionen als *Korrektiv* eingreifen müssen, um mit vernünftiger *Wirtschaftspolitik* dem Grundgedanken der *sozialen Marktwirtschaft* gerecht zu werden. Die Notwendigkeit des Staates, einen gesellschaftspolitischen *Ordnungsrahmen* abzustecken und umzusetzen, entspricht unserem Konzept der *Systemverantwortung* [K2.2.6].

Bevor wir auf einige Kernbereiche der Wirtschaftspolitik eingehen, sei zuerst auf einen wichtigen Aspekt hingewiesen. Ähnlich wie die meisten Privatpersonen leiden staatliche Institutionen unter finanziellen Einschränkungen und Rahmenbedingungen, denn ohne Geldmittel können sie politisch beschlossene Maßnahmen nicht umsetzen. Im Gegensatz zum Durchschnittsbürger verfügt der Staat zwar über bessere Möglichkeiten, Schulden aufzunehmen, wie wir jedoch aufzeigen werden, unterliegt diese Finanzierungsquelle auch Einschränkungen. Daher gilt die Regel, dass egal, ob es sich um Bildungs- oder Gesundheitspolitik, das Rentensystem, innere Sicherheit oder Marktregulierung handelt, sie kosten Geld, das sich der Staat primär über die Wertschöpfung der Privatwirtschaft besorgen muss. Auf das existentielle *Wechselverhältnis* zwischen Staat und Markt wurde bereits zu Beginn der Studie hingewiesen [K1.2.3]. Wenn nun angenommen wird, dass der Staatsetat nicht unendliche Ausmaße annehmen kann, entsteht daraus eine der schwierigsten Aufgaben der Politik. Ihre Vertreter müssen *Prioritäten* setzen und festlegen, wie öffentliche Finanzmittel auf die verschiedenen Aufgabenbereiche zu verteilen sind. Dieser Aspekt ist eng mit unserem Konzept der *ingeschränkten Gemeinwohlmaximierung* verbunden, da gesellschaftspolitische Zielsetzungen nicht nur zu bewerten und einzuordnen sind, sondern daraus konkrete Verteilungsschlüssel abgeleitet werden müssen.

Die Notwendigkeit, politische Rangordnungen zu erstellen, verweist auf den Tatbestand, dass knappe Finanzmittel nur einmal ausgegeben werden können und somit für andere Bereiche nicht zur Verfügung stehen. Im Fachjargon spricht man diesbezüglich von *Opportunitätskosten* oder *Alternativkosten*, wobei es sich dabei um ein Konzept handelt, das sich weniger auf Kosten bezieht, sondern auf den möglichen Vorteil entgangener Alternativen. Wenn etwa aus dem Etat für Bildung einige hundert Millionen Euro in den Kulturbereich fließen, steht diese Summe generell nicht mehr für Kitas, Schulen und Ausbildungsstätten zur Verfügung. Folglich muss die Politik in diesem Fall entscheiden, ob Finanzmittel für ein neues Museum nicht besser in den Schulbetrieb investiert werden sollten. Diese Prioritätensetzung wird dadurch erschwert, dass neben der ursprüng-

lichen Investition in den Bau des Museums die laufenden Unterhaltskosten zu berücksichtigen sind. Derartige Gelder sind langfristig gebunden und müssen in Zukunft anderen Bildungsbereichen verwehrt bleiben.

Ohne auf konkrete Maßnahmen der Politik und ihren Wert für die Gesellschaft einzugehen, haben wir hiermit ein wichtiges Problem des Staatswesens aufgegriffen. Politische Amtsträger müssen sich nicht nur an *ideellen Zielsetzungen* orientieren, sondern diese auch mit einem *realitätsnahen Wirtschaftsverständnis* in Einklang bringen. Ohne sich um die schwierigen Fragen der Finanzierung zu kümmern, lassen sich wenige Ziele der Politik verwirklichen. So behauptete bereits Theodor Fontane: „Alles hat seinen Preis, auch die Dinge, von denen man glaubt, dass man sie umsonst kriegt.“ In politischen Diskursen wird dieser Spruch häufig vernachlässigt und daher geben Politiker oft Versprechen, die auf Grund finanzieller Umstände und entsprechender Prioritätenkonflikte kaum oder nicht umsetzbar sind.



Da analog zum Bürger und jedem Gewerbe auch der Staat Planung und Buchhaltung betreiben muss, bietet das Diagramm 55 einen knappen Überblick seiner wesentlichen Einnahmen und Ausgaben. Auf der Einkommenseite befinden sich die wichtigen Quellen der Steuer- und Verschuldungspolitik. Darüber hinaus spielen die separaten Beiträge der sozialen Sicherungssysteme und Gewinnausschüttungen staatlich beteiligter Unternehmen eine Rolle. Zu diesen zählen die Bundesbank, die Deutsche Bahn, der Flughafenbetreiber Fraport, der Autohersteller VW oder der Energieerzeuger RWE.

Auf der Aufgabenseite mit entsprechenden Ausgaben werden vereinfacht fünf Kategorien aufgeführt. Dazu zählt zuerst die *Daseinsvorsorge* durch das Bereitstellen *öffentlicher Güter*, die das Marktsystem nicht flächendeckend bedienen kann. Folglich muss der Staat dafür sorgen, dass Güter und Leistungen, wie Bildung, Transportwege oder Alters- und Krankenversorgung für alle zugänglich sind. Außerdem gehört es zur staatlichen Verpflichtung, *immaterielle Güter* wie persönliche Freiheit, Frieden, Gewaltlosigkeit und Rechtsstaatlichkeit sicherzustellen. Ein dritter Aufgabenbereich bezieht sich auf die *sozialen Sicherungssysteme*, die dazu beitragen, allen Menschen in Not eine materielle *Grund-sicherung* zu gewährleisten. Als Viertes muss der Staat *Regulierungsmaßnahmen* ergrei-

fen, um Fälle des Marktversagens zu kontrollieren und mit *Anreizen* auf eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung positiv einzuwirken. Als fünfte Ausgabenkategorie sind die Kosten der öffentlichen Verwaltung und Bedienung des Schuldendienstes zu nennen. Eine ausführliche Untersuchung des facettenreichen Bereichs der Wirtschaftspolitik würde den Rahmen dieser Studie sprengen, sodass wir im Folgenden nur auf einige der genannten Themen eingehen werden.

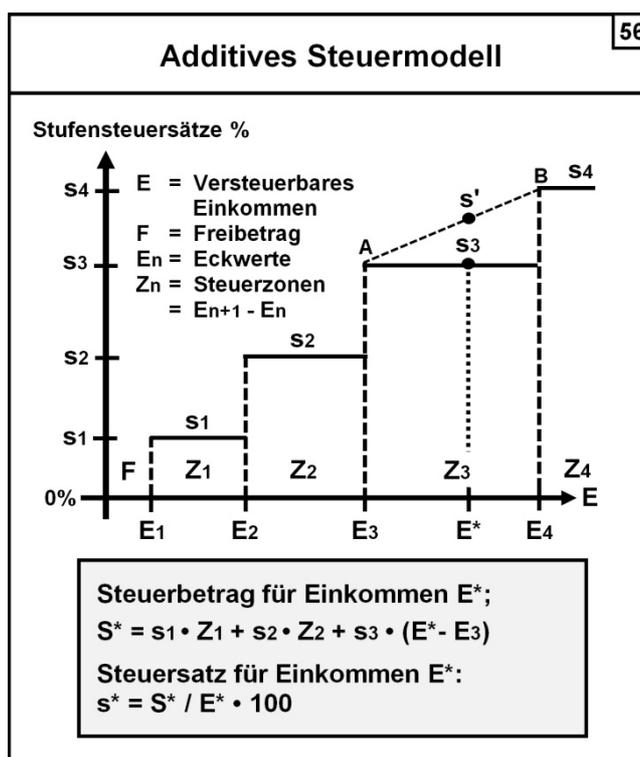
Da sich die staatlichen Einnahmen weitgehend aus Steuern und der Staatsverschuldung speisen, werfen wir zuerst einen Blick auf wichtige Aspekte dieser Einkommensquellen und beginnen mit einer knappen Untersuchung des Steuersystems. Grundsätzlich beruht seine Effektivität auf zwei zentralen Kriterien: der *sozialen Gerechtigkeit* und *Effizienz*. In der Beschreibung des Konzepts der *Solidarität* wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Besteuerung als notwendige Bedingung für die Funktionsfähigkeit des Staates eine breite *Akzeptanz* in der Gesellschaft benötigt [K3.5]. Auch wenn die Kommunikation der Politik in dieser Hinsicht oft mangelhaft ausfällt, ist festzuhalten, dass Steuereinnahmen jedem Bürger zugutekommen und daher keineswegs ein Negativum darstellt. Probleme der Besteuerung liegen also weniger in ihrer Erhebung, als in ihrer Ausprägung und der kritischen Frage, wie effektiv und gerecht die daraus generierten Staatseinnahmen ausgegeben werden. Die Akzeptanz der Besteuerung von Einkommen basiert vorrangig auf dem allgemeinen Gerechtigkeitsprinzip, dass Gutverdiener einen proportional höheren Steuerbeitrag zu zahlen haben als Geringverdiener. Neben dem Konzept der *Steuerprogression* beruht die Fairness des Steuersystems auf der Bedingung, dass es effizient und überschaubar aufgebaut ist. Um den *Aufwand* der Bearbeitung für laienhafte Steuerzahler und Finanzbehörden gering zu halten, sollte ein vernünftiges System für alle Beteiligte *transparent* und *leicht anwendbar* sein.

Die Steuersysteme moderner Industriestaaten setzen sich im Wesentlichen aus zwei Teilen zusammen, den *indirekten* und *direkten* Steuern. Die indirekte Art der Besteuerung bezieht sich auf *Verbrauchersteuern*, die meist in Form der Umsatz- oder Mehrwertsteuer erhoben werden. Aus gesellschaftspolitischen Gründen ist es zusätzlich üblich, Konsumgüter mit *negativen Effekten*, zu denen etwa Treibstoff, Zigaretten oder alkoholische Getränke zählen, mit Spezialsteuern zu belegen, um ihren Verbrauch zu drosseln [K4.6.9]. Die indirekte Besteuerung ist einerseits für den Staat vorteilhaft, da er damit schnell Einnahmen verbuchen kann. Andererseits leiden indirekte Steuern unter dem Problem der Ungerechtigkeit, denn sie betreffen den mittellosen und wohlhabenden Verbraucher gleichermaßen.

Ein direktes Steuermodell lässt sich neben der Besteuerung von Erbschaften, Eigentum und Vermögen pauschal als *Einkommens- oder Gewinnsteuer* bezeichnen, die auf Arbeitsvergütung, Renten, Zinsen und Kapitalerträge erhoben wird. Eine weitere Variante direkter Steuern betrifft die Bereiche der freischaffenden Berufe, Gewerbe und Unternehmen. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass ihre *Nettoerlöse* besteuert werden und somit alle betriebliche Kosten und Einnahmen zur Berechnung des Steuerbetrags berücksichtigt werden. Obwohl Unternehmenssteuern, die sich aus *Körperschafts-* und *Gewerbesteuern* zusammensetzen, durch regelmäßige Fälle des Missbrauchs für öffentliche Skandale sorgen, werden wir diesen Bereich aus der folgenden Analyse auszuklammern. Da die jährliche Steuererklärung vielen Menschen bekannt ist, erscheint es sinnvoll, sich ausschließlich auf die Einkommensteuer zu konzentrieren.

Mit wenigen Ausnahmen beruhen fast alle internationalen Methoden zur Erhebung der Einkommenssteuer auf dem Prinzip der *Steuerprogression*, das sich in unterschiedlichen Prägungen eines *additiven Stufenmodells* äußert. Im Diagramm 56 werden das *versteuerbare Einkommen* (E) auf der horizontalen und unterschiedliche *Steuersätze* (s) auf der vertikalen Achse aufgeführt. Aus illustrativen Gründen basiert das dargestellte Mo-

dell auf vier *Tarifstufen*, die sich aus den *Steuerzonen* ( $Z$ ) und der Höhe des entsprechenden Steuersatzes ( $s$ ) zusammensetzt. Bis auf die letzte Stufe verfügt jede von ihnen über zwei Eckwerte ( $E_n$ ), sodass wenn diese öffentlich bekannt sind, die Steuerzonen  $Z_n = E_{n+1} - E_n$  leicht zu berechnen sind. Das Stufenmodell wurde absichtlich als *additiv* bezeichnet, da mit Kenntniss der Steuerzonen, ihrer Eckwerte und der Steuersätze ( $s_n$ ) für jedes zu versteuernde Einkommen ( $E^*$ ) der geltende Steuerbetrag ( $S^*$ ) ohne großen Aufwand errechnet werden kann. Im Diagramm 56 wird ein Beispiel aufgezeigt, in dem das steuerpflichtige Einkommen im Abschnitt ( $Z_3$ ) liegt und daher der Eckwert ( $E_3$ ) in die Kalkulation einfließen muss. Mit dem resultierenden Steuerbetrag ( $S^*$ ) lässt sich dann der durchschnittliche Steuersatz ( $s^*$ ) bestimmen.



Dieses überschaubare Steuermodell, das in Österreich und Großbritannien angewandt wird, verfügt über die Vorteile, dass es durch seine Progression dem allgemeinen Gerechtigkeitsinn entspricht, transparent und verständlich ist. Seine einfache Struktur ermöglicht jedem Steuerzahler, seine Steuerbeträge mühelos selber zu berechnen. Ein Problem tritt erst dann auf, wenn die Zusammenstellung des zu versteuernden Einkommens ( $E$ ) viele *Ausnahmen* und *Abschreibungen* zulässt. Solche Sonderbehandlungen begünstigen primär Steuerzahler mit hohen Einkommen, da Geringverdiener selten vergleichbare Beträge abzuschreiben haben. Auch wenn die Abschreibungssumme für beide Gruppen gleich ausfallen sollte, sorgt die Steuerprogression dafür, dass Einsparungen durch Abschreibungen immer zugunsten der Gutverdiener ausfallen. Wenn also ein Steuersystem deutliche Verringerungen des zu versteuernden Einkommens zulässt, wird nicht nur die Steuerprogression konterkariert, sondern auch das Motiv der Gerechtigkeit. Das Problem wird dadurch verschärft, dass die zunehmende Komplexität nur Gutverdienern zugutekommt, da diese sich die Unterstützung professioneller Steuerberater leisten können, um das volle Maß an Privilegien auszuschöpfen.

Das aufgezeigte Steuermodell verfügt über eine weitere Anwendung. Im Niedriglohnsektor liegen die Löhne vieler Menschen unter einer festgelegten *Bedarfsgrenze*, sodass sie zur Aufstockung des geringen Einkommens Arbeitslosengeld II beantragen können. Als Alternative bietet sich das Konzept einer *negativen Besteuerung* an. Da die Gruppe

der Geringverdiener auf Grund des Freibetrags (F) keine Steuern zahlen, ließe sich ein Betrag (-S\*) nennen, der vom Finanzamt und nicht vom Jobcenter erstattet wird. Das einfachste Modell dieser Methode legt vergleichbar mit der Bedarfsgrenze ein *Grundeinkommen* fest. Sollte der Lohn darunter liegen, wird ein Ausgleich von der Finanzbehörde berechnet und ausgezahlt. Diese Verfahrensweise hat den Vorteil, dass betroffene Geringverdiener von der Stigmatisierung des Sozialhilfeempfängers als Bittsteller befreit werden.

Steuersysteme leiden generell unter dem Problem der *kalten Progression*, das auftritt, wenn eine Steigerung des Einkommens (E\*) durch Inflation aufgehoben wird und sich das *reale Einkommen* daher nur geringfügig oder gar nicht erhöht. Mit einem einfachen Stufenmodell lässt sich dieses Manko leicht und überschaubar beheben, indem regelmäßig die Eckwerte (E<sub>n</sub>) der Inflationsrate angepasst werden.

Das deutsche Steuersystem beruht zwar auf dem aufgezeigten Stufenmodell, es verfügt jedoch zusätzlich über eine Besonderheit. Wie im Diagramm 56 dargestellt, wird in der entscheidenden Zone (Z3) der Steuersatz (s') über eine lineare *Interpolation* zwischen den Werten A und B ermittelt. Mit dieser Methode fällt der Steuersatz (s' > s<sub>3</sub>) höher aus und unterliegt einer *kontinuierlichen* Progression, dessen einfache Berechnung nicht mehr möglich ist. Auch die Behebung der kalten Progression wird deutlich undurchsichtiger. Das deutsche System leidet somit auf Grund seiner komplexen Struktur und Steuereinsparmöglichkeiten nicht nur unter dem kritikwürdigen Sachverhalt, das Gerechtigkeitsprinzip der Progression zu verletzen, sondern auch unter fehlender Transparenz. Diese Aspekte sind nicht zu vernachlässigen, denn sie säen Misstrauen und beschädigen die gesellschaftliche Akzeptanz des Steuersystems.

Abschließend sei auf eine Kontroverse hingewiesen, die sich aus der Definition des steuerpflichtigen Einkommens (E) ergibt. In dessen Zusammensetzung wurden bis jetzt sämtliche Einnahmen berücksichtigt, inklusive Erträge aus Kapitalanlagen. Diese Vorgehensweise geht von der Annahme aus, dass Einkünfte aus Arbeit und Kapital aus Gründen der Gerechtigkeit gleichermaßen besteuert werden. Eine derartige Regelung wäre sozial gerecht, da fast ausschließlich wohlhabende Personen in der Lage sind, substantielle Erträge aus Kapitalanlagen zu generieren. In Deutschland wird diese Gleichbehandlung jedoch nicht vorgenommen. Zinsen, Dividenden und Kapitalgewinne werden über einen Freibetrag hinaus mit einem einheitlichen Satz der *Kapitalertragssteuer* belegt. Folglich muss beispielsweise ein Gutverdiener sein Gehalt mit einem durchschnittlichen Steuersatz (s\*) in Höhe von 36% versteuern, sein Kapitaleinkommen dagegen nur mit der konstanten Steuerrate von 25%. Diese Regelung verweist auf eine deutliche Verletzung der allgemeinen Steuergerechtigkeit. In der Besteuerung des Kapitals fehlt die entsprechende Progression, denn mit dieser sogenannten *Flat Tax* zahlen wohlhabende Steuerzahler den gleichen Steuersatz auf Kapitalerträge wie weniger vermögende Anleger und Sparer mit geringeren Erlösen. Dieser Sachverhalt ist insofern von gesellschaftspolitischer Bedeutung, als er zum gesellschaftlichen Problem einer ungerechten Vermögensverteilung beiträgt [K3.4.3].

Obwohl eine höhere Besteuerung von Kapital womöglich das Risiko der Steuerflucht erhöht, ist aus politischer Sicht abzuwiegen, ob nicht für die Gesellschaft der immaterielle Schaden des Vertrauensverlusts durch die Unterstützung sozialer Ungerechtigkeit höher ausfällt. Dass eine progressive Kapitalbesteuerung machbar ist, belegt das System in Großbritannien. Dort unterliegen Kapitalgewinne über den Freibetrag hinaus einem dreiteiligen Stufenmodell, wie es im Diagramm 56 dargestellt wird. Ein derartiges System erscheint besonders vor dem Hintergrund deutscher Debatten um die Einführung einer Vermögenssteuer diskussionswürdig. Die Besteuerung existierender Vermögen ist zwar möglich, sie wirft jedoch konzeptionelle und praktische Schwierigkeiten auf. Eine pro-

gressive Kapitalertragsteuer packt daher das Problem exzessiver Vermögenszuwächse an der Wurzel. Angleichungen der Steuersätze aus Arbeit und Kapital würden das Auseinanderklaffen der Vermögensschere nicht vollkommen aufhalten, aber verringern und verlangsamen. In diesem Zusammenhang seien auch die finanziellen Herausforderungen zukünftiger Generationen erwähnt, die womöglich mit einem *Solidaritätszuschlag* auf Kapitalerträge und Erbschaften abgemildert werden könnten, um dem Grundgedanken der *Generationengerechtigkeit* nachzukommen.

Die zweite Einkommensquelle des Staates beruht auf seinen Möglichkeiten, sich an den Kredit- und Kapitalmärkten zu verschulden. In Deutschland lag die *staatliche Gesamtverschuldung* Mitte 2021 bei 2,25 Billionen Euro und einer Schuldenquote zum BIP von über 65%. Mit 1,88 Billionen Euro gingen 83,5% der Schuldenfinanzierung auf die Emission von Wertpapieren zurück und die restlichen 16,5% auf Kredite, die fast ausschließlich von Kommunen und Städten aufgenommen wurden. Von den *Wertpapier-schulden* fielen knapp 76% auf den Bund und die restlichen 24% auf die Bundesländer. Auf den Nutzen, aber auch die inhärenten Risiken des Handels mit Staatsanleihen wurde bereits im Kontext des Marktversagens eingegangen [K4.6.11]. Im Folgenden werden wir uns daher der Grundsatzfrage widmen, warum die Staatsverschuldung generell über Vorteile verfügt und ab wann die Gefahr einer Überschuldung lauert.

Um die Sinnhaftigkeit und Probleme der Staatsverschuldung aufzuzeigen, ist es notwendig, zuerst die zwei wesentlichen Gründe für die Aufnahme von Schulden zu benennen. Erstens dient sie als Einnahmequelle, sodass wesentliche Aufgaben des Staates erledigt werden können. Ein zentraler Posten stellt die Daseinsvorsorge dar, zu der die Finanzierung der Sozialpolitik und öffentlichen Güter, des Ausbaus der Infrastrukturen und Maßnahmen zum Umweltschutz zählt. Für letztere Ausgaben und Investitionen bringt der Bund seit September 2020 die neue Variante einer *grünen Bundesanleihe* auf den Markt. Mit dieser speziellen Finanzierungsform verpflichtet sich die Politik, internationalen Standards entsprechend die Einnahmen nur für ökologische Projekte auszugeben. Da Steuereinnahmen konjunkturbedingt variabel ausfallen und aus politischen Gründen begrenzt sind, herrscht allgemeiner Konsens darüber, dass für gesellschaftlich notwendige Zwecke Staatsschulden aufzunehmen sind.

Der zweite und problematischere Grund für die staatliche Verschuldung ergibt sich aus Situationen, wo der *Haushaltssaldo*, der die Differenz zwischen allen Einnahmen, Ausgaben und Zinszahlungen bemisst, negativ ausfällt. In diesem Fall muss das entsprechende *Haushaltsdefizit* finanziert werden. Steuereinnahmen und öffentliche Ausgaben unterliegen zwar der politischen Entscheidungshoheit, sie sind jedoch beide von der konjunkturellen Wirtschaftslage abhängig. Geringe Unternehmensgewinne und Privateinkommen bescheren weniger Steuereinnahmen, obwohl gerade dann die höhere Arbeitslosigkeit meist mehr Sozialausgaben erfordert. Daher lassen sich während Wirtschaftsflauten die regulären Ausgaben der öffentlichen Hand kaum verringern. Um dem Problem entgegenzuwirken und temporär über *schlechte Zeiten* hinwegzukommen, besagt die einflussreiche Lehre des Ökonomen Maynard Keynes, dass eine staatliche Verschuldung berechtigt sei. Zu dieser makroökonomischen Verfahrensweise gehört allerdings auch Keynes Forderung, dass, wenn sich die Wirtschaft erholt und dadurch die Staatskassen wieder gefüllt werden, der Staat verpflichtet sei, eine Schuldentilgung vorzunehmen. Daher wird von den meisten Ökonomen die Position vertreten, dass eine *angemessene* Staatsverschuldung kein Problem darstellt. Sie erweitert den Handlungsspielraum der Politik und kann somit als Mittel für die Wahrung oder Steigerung des Gemeinwohls eingesetzt werden. Dennoch sollte die Verschuldungsrate gewissen Regeln und Begrenzungen unterliegen, um nicht außer Kontrolle zu geraten. Dieses Argument

wirft zwangsläufig die Frage auf, unter welchen Bedingungen die Staatsverschuldung zu einem Problem werden kann.

Um mögliche Gefahren der öffentlichen Verschuldung zu verstehen, bedarf es der Berücksichtigung zweier Faktoren. Wie bereits in unserer Analyse der Finanzmärkte vermerkt, bietet das *Vertrauen* der Gläubiger in den Willen und die Fähigkeit des Schuldners, die Rückzahlung seines Kredits oder einer Anleihe sowie die vereinbarten Zinsen begleichen zu können, die Grundlage für jegliches Aufnehmen von Schulden [K4.6.11]. Bei einer stark ansteigenden Verschuldung wächst die Gefahr, dass der Schuldner in eine *Schuldenfalle* oder *Zinsfalle* gerät und somit das Vertrauen der Gläubiger gefährdet. Der zweite Aspekt bezieht sich auf die Produktivität der Wirtschaft, die dafür sorgt, dass langfristig genug Steuergelder zur Verfügung stehen, um Defizite auszugleichen und eine Schuldenfalle zu vermeiden. Wie Japan mit einer Staatsschuldenquote zum BIP von circa 250% demonstriert, ist eine hohe Staatsverschuldung möglich, solange das Vertrauen in die Wirtschaftskraft des Landes intakt ist.

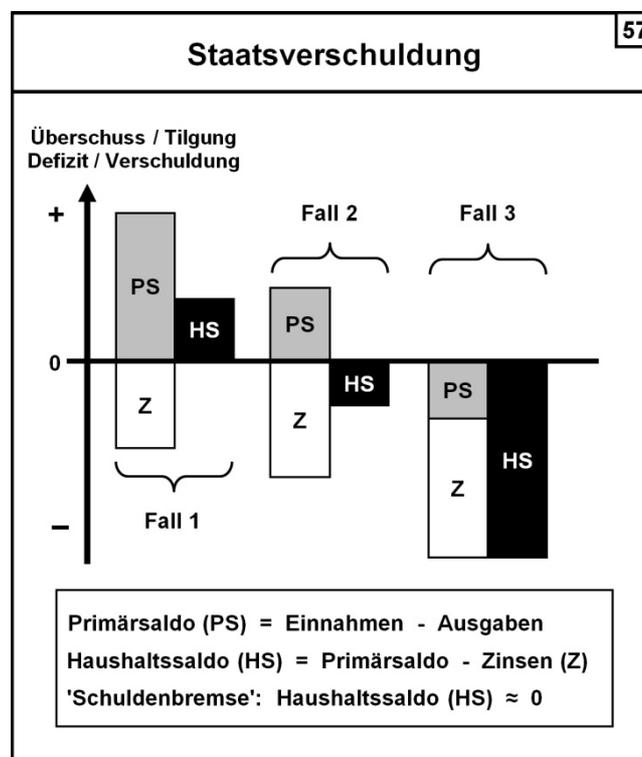


Diagramm 57 verweist auf drei Szenarien, die sich für eine Analyse der Verschuldung des öffentlichen Haushalts heranziehen lassen. Zunächst setzt sich der *Haushaltssaldo* (HS) aus den *Nettoeinnahmen* oder dem sogenannten *Primärsaldo* (PS) des Staates abzüglich der Zinszahlungen (Z) zusammen. So beschreibt Fall 1 einen Primärsaldo  $PS > 0$ , der die Zinsverpflichtungen übertrifft und somit einen Haushaltsüberschuss  $HS > 0$  darstellt. Obwohl der Staat diesen Überschuss nutzen kann, um einen Teil der Schulden zu tilgen, ist die Frage berechtigt, warum die Tilgung nicht schon im Haushaltssaldo berücksichtigt wird. Ein Grund dafür liegt in der Möglichkeit des Staates, sich stetig *refinanzieren* zu können, wenn Kredite oder Staatsanleihen auslaufen. Solange die Gläubiger auf den Finanzmärkten dem Staat genügend Vertrauen schenken, dass er die Zinszahlungen kontinuierlich bedienen wird, kann er sich regelmäßig neu finanzieren, um damit die auslaufenden Anleihen zurückzuzahlen und Kredite weiterlaufen zu lassen. Für die Staatsverschuldung spielt daher die Tilgung keine wesentliche Rolle, solange die Schuldenquote nicht außer Kontrolle gerät und das Vertrauen der Gläubiger stabil bleibt. Sollte dagegen das Vertrauen der Anleger und Gläubiger sinken, wird die Refinanzierung

kostspielig und im Extremfall sogar unmöglich. Für jüngere Generationen mag dieser Sachverhalt keinen Trost spenden, denn grundsätzlich bedeuten Schulden verpflichtete Zahlungsströme in der Zukunft, auch wenn die Tilgung durch eine Umschuldung über längere Zeiträume hinweg verschoben werden kann. Aus diesem Grunde wurde bereits das Thema der Staatsschulden unter dem Aspekt der *Generationengerechtigkeit* aufgeführt [K3.4.3].

Im Fall 2 beobachten wir ebenfalls einen Primärüberschuss  $PS > 0$ , der jedoch von den Zinszahlungen übertroffen wird, sodass mit  $HS < 0$  ein *Haushaltsdefizit* entsteht. Unter dieser Bedingung ist eine vollständige Zinszahlung, geschweige denn die Schuldentilgung *nicht* möglich. Der Staat muss nun weitere Schulden aufnehmen, um das Haushaltsloch zu stopfen. Je nach Wirtschaftslage ist dies möglich, solange das Vertrauen der Gläubiger intakt bleibt. Langfristig führt diese Situation zu einer ständig steigenden Verschuldung, die das Dilemma der *Schuldenspirale* heraufbeschwört. Je höher die Zinslast steigt, desto tiefer fällt das Haushaltsdefizit und geringer gestaltet sich der Handlungsspielraum des Staates, seinen zentralen Verpflichtungen nachzukommen. Der zunehmende Druck auf den Haushalt bedeutet, dass sich der ursprüngliche Vorteil der Verschuldung in einen potentiell gefährlichen Engpass verwandeln kann.

Im bedrohlichen Fall 3, der das Konzept der Schulden- oder Zinsfalle verdeutlicht, werden neue Schulden gemacht, um das Primärdefizit mit  $PS < 0$  plus die angefallenen Zinsen zu bezahlen. In solchen Situationen beginnen die internationalen Ratingagenturen die Bonität des Staates abzuwerten, die Investoren in den Finanzmärkten verlangen höhere Risikoprämien und somit steckt der Schuldner in der zunehmend heiklen Lage, mit den Zinszahlungen womöglich nicht mehr nachkommen zu können. Sollte dieser Prozess andauern, schwindet das internationale Vertrauen und Interesse, in Staatsanleihen des Landes zu investieren. Ab diesem Punkt ist der Weg zur Zahlungsunfähigkeit nicht mehr weit. Obwohl die Staatsverschuldung besonders in Zeiten niedriger Zinsen prinzipiell kein Problem darstellt, illustriert Fall 3, dass ihr dennoch Grenzen gesetzt werden müssen, um langfristig eine Schuldenfalle und *Staatspleite* zu verhindern.

Das Dilemma der Schuldenfalle ist nicht belanglos, denn es verursachte die Staatspleiten der Tigerstaaten im asiatischen Raum während der 1990er-Jahre und in Argentinien 2001. Auch in Deutschland bringt es je nach Zinshöhe immer wieder Länder und Kommunen in Schwierigkeiten. Da die Entstehungsprozesse der Schuldenspirale weitläufig bekannt sind, treffen öffentliche Behauptungen nicht zu, der Staat sei ein Opfer äußerer Umstände, der Banken und Kapitalmärkte. Auch die DDR litt am Ende ihrer Existenz unter einer zu hohen Schuldenlast. Wie der Fall des Finanzbeauftragten Alexander Schalck-Golodkowski verdeutlichte, konnten die steigenden Schulden nur auf Kosten der Bevölkerung bedient werden. Da im Vorfeld des Mauerfalls sämtliche Konsumgüter für den Export und Devisen produziert wurden, fehlten sie am heimischen Markt und sorgten neben den politischen Umständen für die wachsende Unzufriedenheit der Bürger.

Die Risiken einer leichtsinnigen Schuldenpolitik und die Gefahren der Schuldenspirale boten den Hintergrund dafür, dass die Europäische Union und auch die deutsche Politik sich zu einer Begrenzung der Staatsverschuldung bekannten. Die Tatsache, dass die deutsche Regierung im Jahr 2009 beschloss, dem Bund, den Ländern und Kommunen gesetzlich eine *Schuldenbremse* zu verordnen, ist insofern interessant, als sie sich dadurch über die politische Schwäche in ihren eigenen Reihen bewusst zu sein schien. Im Zweifel nehmen Politiker lieber Schulden auf, als langfristig zu planen und die Konflikte eines ausgeglichenen Haushalts zu bewältigen. Dennoch ist es berechtigt, die Schuldenbremse als Dogma zu hinterfragen. Der entsprechende Artikel 109 des Grundgesetzes enthält Ausnahmen und besagt, dass in Fällen „außergewöhnlicher Notlagen“ Spielraum für eine erhöhte Verschuldung existiert. Die Corona-Pandemie stellte einen derartigen

Notfall dar und erlaubte der Politik, mit neuen Schulden die beeinträchtigte Wirtschaft finanziell zu unterstützen. Abgesehen von Sondersituationen können höhere Schulden auch dann sinnvoll sein, wenn es sich um gesellschaftspolitisch existenzielle Investitionen handelt, wie Ausnahmefinanzierungen für Infrastruktur- und Umweltprojekte. Trotzdem ist es notwendig, im Falle einer höheren Verschuldung zuerst auf eine Reihe wirtschaftspolitischer Fragen einzugehen. Wenn eine zentrale Aufgabe der Wirtschaftspolitik darin besteht, aus finanziellen Gründen Prioritäten setzen zu müssen, warum fließen womöglich Gelder in nebensächliche Bereiche, die dann für notwendige Investitionen fehlen? Warum werden genehmigte Gelder nicht abgerufen? Inwiefern verursachen fehlerhaftes Haushaltsmanagement und *Behördenversagen* vermeidbare Zustände, die eine höhere Verschuldung notwendig machen? Nach Angaben der Rechnungshöfe und dem Bund der Steuerzahler werden jährlich über 30 Milliarden Euro öffentlicher Gelder mit unsinnigen Ausgaben verschwendet. Folglich ist die Frage berechtigt, ob nicht der verantwortungsvolle Umgang mit öffentlichen Finanzen einen höheren Stellenwert in medialen Debatten zum Thema der Schuldenbremse und Neuverschuldung einzunehmen hat.

<b>Aufgabenbereiche des Staates</b>	
<b>Aufgaben</b>	<b>Kategorien</b>
Auswärtige Politik	Immaterielles Gut
Wirtschaft / Arbeit	Marktregulierung
Innenpolitik / Sicherheit	Öffentliches Gut
Justiz / Rechtswesen	Öffentliches Gut
Finanzen	Finanzen / Marktregulierung
Soziales / Familie	Soziale Sicherungssysteme
Bildung / Forschung	Öffentliches Gut
Gesundheit	Öffentliches Gut
Städte / Verkehr / Digitales	Öffentliche Güter / Infrastruktur
Verteidigung / Sicherheit	Öffentliches Gut
Entwicklungspolitik	Gerechtigkeit / Güterverteilung
Landwirtschaft	Marktregulierung
Umwelt / Energie	Marktregulierung

Der Hinweis auf die politische Verpflichtung, Prioritäten zu setzen und effizient mit öffentlichen Finanzen umzugehen, führt uns nun zum Bereich der Staatsausgaben. Um einen Gesamtüberblick zu verschaffen, bietet das Diagramm 58 zunächst eine Zusammenstellung der Staatsaufgaben, die sich generell in der Ausrichtung der Bundesministerien niederschlägt. Die sieben graugefärbten Felder beziehen sich auf Funktionen, die im Allgemeinen der Wirtschaftspolitik zuzuordnen sind. Eine scharfe Trennung zwischen gesellschaftlichen und rein wirtschaftsbezogenen Aufgabenbereichen ist allerdings nur bedingt möglich, da die auswärtige Politik, Bildung, Gesundheit und Forschung immer auch mit volkswirtschaftlichen Aspekten in Berührung kommen. Umgekehrt befassen sich die hervorgehobenen Bereiche der Familienpolitik, Arbeit und Entwicklungspolitik auch mit nicht wirtschaftsbezogenen Fragen. In unserer Einführung wurden fünf Aufgabenbereiche der Wirtschaftspolitik genannt, von denen wir uns im Folgenden nur auf drei konzentrieren werden. Es handelt sich um die wichtigen Themen der *Daseinsvorsorge* durch die Bereitstellung *öffentlicher Güter*, der *sozialen Sicherungssysteme* und den Aspekt der *Marktregulierung*.

Aus der Liste im Diagramm 58 ist zu entnehmen, dass einige *öffentliche Güter* nicht explizit unter die Kategorie der Wirtschaftspolitik fallen. Obwohl die gesellschaftspolitischen Konzepte der *Daseinsvorsorge* und *Grundversorgung* generell auf Marktversagen zurückzuführen sind und in der Ökonomik thematisiert werden [K4.6.8], wird im öffentlichen Diskurs oft eine Differenzierung zwischen Sozial- und Wirtschaftspolitik vorgenommen. Öffentliche Güter und Leistungen definieren sich dadurch, dass sie an die Bedingung geknüpft sind, keinen Menschen von ihrem Gebrauch ausschließen zu dürfen. Daher können sie von der privaten Marktwirtschaft nur bedingt oder gar nicht bereitgestellt werden. Zu den existenziellen Gemeingütern zählen Bildung und Kultur, die öffentliche Sicherheit, aber auch die *Infrastruktur* der Wasser- und Energieversorgung, Müllabfuhr, Telekommunikation oder Digitalisierung. Auch das Post- und Verkehrswesen sowie Stadtplanung und sozialer Wohnungsbau fallen unter das Konzept gesellschaftlicher Grundversorgung. Im gängigen Sprachgebrauch werden der Wirtschaftspolitik meist nur die Entwicklung, der Ausbau und die Instandhaltung im Bereich der Infrastruktur zugeordnet. Darunter fallen insbesondere Straßen, Flughäfen, Bahnverbindungen, digitale Netzverbindungen, Stromtrassen oder Kulturbauten. Um die entsprechenden Aufgaben effektiv auszuführen, müssen politische Entscheidungsträger zwei wesentliche Prinzipien beachten.

Erstens sind sie verpflichtet, mit den knappen Finanzmitteln sparsam umzugehen, damit Projekte einem vernünftigen *Preis-Leistungs-Verhältnisses* entsprechen. Die Regelung öffentlicher Behörden, bei Ausschreibungen das preisgünstigste Angebot zu wählen, birgt jedoch die Gefahr, dass die erbrachten Leistungen mangelhaft ausfallen und später aufwendige Verbesserungsmaßnahmen notwendig machen. Die Ausführung komplexer Großprojekte ist auf Sachverstand und professionelles Projektmanagement angewiesen. Selbstgeschaffene Hindernisse einer überbordenden Bürokratie, Willkür, politische Eitelkeiten und technische Fehlplanung tragen dagegen zur Ineffizienz und Kostenexplosionen bei [K4.4.2]. Dies trifft besonders auf politisch initiierte *Leuchtturmprojekte* zu, deren Sinnhaftigkeit oft bezweifelt werden muss. Fehlplanungen und überhöhte Abschlusskosten treten seltener bei Routinearbeiten und Standardprojekten auf.

Für öffentliche Projekte gilt ein zweites Prinzip. Die Grundlage für ihren Erfolg basiert auf dem Konzept gesellschaftlicher Notwendigkeiten, in dem neben finanziellen Aspekten stets auch immaterielle Faktoren zu berücksichtigen sind. In der Fachsprache spricht man diesbezüglich von einer *sozialen Kosten-Nutzen-Analyse*, die sich deutlich von der rein betriebswirtschaftlichen Variante abgrenzt [K5.7.4]. Dieser Unterschied ist nicht unwichtig und äußert sich in der unterschiedlichen Ausrichtung der Volks- und Betriebswirtschaft. In öffentlichen Debatten wird diese Differenzierung häufig vernachlässigt. Besonders der negativ konnotierte Terminus der *Ökonomisierung* entspricht konzeptionell einer Fehlbezeichnung, da er generell als Kritik an der andersgearteten *Kommerzialisierung* in öffentlichen Aufgabenbereichen verstanden wird. Beim Ausbau des Nahverkehrs nimmt beispielsweise der Ökonom aus sozialen Gründen unrentable Strecken mit ins Kalkül. Aus betriebswirtschaftlicher Perspektive gilt primär der kommerzielle Gewinn und demzufolge würden unrentable Strecken abgelehnt, auch wenn diese für die Gesellschaft einen sozialen Nutzen oder Mehrwert bedeuten.

Das kontroverse Thema der Kommerzialisierung betrifft mehrere Bereiche, von denen hier nur einige erwähnt werden. Dazu gehört zunächst die *Privatisierung* ehemals staatlicher Unternehmen. Die Tatsache, dass privatisierte Firmen generell kommerzieller ausgerichtet sind, muss zunächst kein Problem darstellen, da die ehemals staats gelenkten Monopole unter fehlenden Investitionen, geringer Flexibilität und Innovationskraft litten. Andererseits muss im Rahmen der Privatisierung grundsätzlich darauf geachtet werden, dass es sich immer noch um öffentliche Güter und Leistungen handelt,

die explizit dem Gemeinwohl zu dienen haben. Wenn die vertraglichen Bedingungen der Privatisierung nicht ausdrücklich festschreiben, dass beispielsweise beim Ausbau von Bahnstrecken, Mobilfunkmasten oder Internetanschlüssen zeitnah ländliche Regionen einzubeziehen sind, um ein flächendeckendes Angebot zu gewährleisten, handelt es sich um eine fehlerhafte Wirtschaftspolitik, die den Konzepten des *Politikversagens* oder *Staatsversagens* entspricht.

Auch im Gesundheitswesen lassen sich Beispiele einer kritikwürdigen Kommerzialisierung heranziehen. So forderten die Reformen der Agenda 2010 von Ärzten und Krankenhäusern eine überzogen kommerzielle Ausrichtung in Bezug auf erbrachte Leistung und Vergütung. Das Problem dieser Politik bezieht sich weniger auf die Verpflichtung, vorsichtiger mit begrenzten Finanzmitteln umzugehen als auf die problematischen Anreize für medizinische Fehlleistungen. Sowohl in Krankenhäusern als auch in Praxen freischaffender Ärzte bietet das Modell der *Fallpauschalen* kommerzielle Impulse für unnötige Operationen und Behandlungen. Das wachsende Angebot privat finanzierter Gesundheitsleistungen (IGeL) entspricht einer überhöht betriebswirtschaftlich ausgerichteten Gesundheitspolitik. Krankenhaus und Arztpraxen mutieren zu unternehmerisch geführten Einrichtungen und verkaufen Leistungen, die der Patient womöglich nicht benötigt und ihm im schlimmsten Fall schadet.

Ein weiterer Aspekt ineffizienter Politikmaßnahmen ergibt sich aus dem marktorientierten Gedanken, durch künstliche Wettbewerbe die Innovationskraft und Leistungsfähigkeit in öffentlichen Bereichen zu stärken. Die Triebkräfte des Wettbewerbs, die im Marktsystem, im Sport oder im Kulturbetrieb zu Spitzenleistungen beitragen, dienen als Vorlage, um gleichermaßen in den Wissenschaften mehr Leistungsfähigkeit und Forschungsarbeit zu fördern. Diesbezüglich stellt sich jedoch die kritische Frage, was denn unter dem Begriff der Leistung in den Wissenschaften zu verstehen ist: Quantität oder Qualität? Wie der Ökonom Mathias Binswanger (2010) aufzeigt, können künstliche Wettbewerbe in diesem Bereich für Fehlanreize zu unsinnigem Forschungsverhalten sorgen. Sollte der künstliche Wettbewerb dazu beitragen, die Anzahl minderwertiger Veröffentlichungen zu steigern, schadet er der Qualität und dem Ansehen der Wissenschaft.

Neben der Bereitstellung öffentlicher Güter zählt zu den wirtschaftspolitischen Aufgaben die Einrichtung und Wahrung *sozialer Sicherungssysteme*. Dieser volkswirtschaftliche Aspekt wird meist unter dem Begriff der *Sozialpolitik* geführt. Wie im Konzept der *Sozialethik* beschrieben, ist die moderne Marktwirtschaft nicht in der Lage, aus sich heraus allen Menschen eine existentielle Grundsicherheit zu gewährleisten [K4.10.2]. In Industriestaaten generiert die materielle Wertschöpfung der Privatwirtschaft über Steuereinnahmen und *Sozialbeiträge* jedoch genügend staatliche Einnahmen, um eine finanzielle *Umverteilung* zugunsten der Verlierer des freien Marktsystems vorzunehmen. Das Konzept der *sozialen Marktwirtschaft* basiert daher auf dem Gedanken, über die Mechanismen der Sozialpolitik die Grundbedürfnisse der Menschen abzusichern.

Da dieser wirtschaftspolitische Gesellschaftsbereich existenzielle Aspekte betrifft, kreisen öffentliche Debatten meist um die Frage, ob der Sozialstaat ausreichend mit Finanzmitteln ausgestattet ist, um seiner sozialpolitischen Verantwortung gerecht zu werden. Häufig wird die These vertreten, der Sozialstaat unterliege einem steten Abbau. Um diese Position zu prüfen, ist es sinnvoll, zwei Facetten der Sozialpolitik zu berücksichtigen: das *Gesamtvolumen* der Sozialausgaben und die *Qualität* des Einsatzes dieser Gelder. Zum ersten Aspekt stellt das Diagramm 59 nicht nur die Aufgabenbereiche der Sozialpolitik dar, sondern auch deren finanzielle Gewichtung und Ausgaben für das Jahr 2020. Mit über einer Billion Euro entsprach der gesamte Sozialhaushalt von Bund, Ländern und Kommunen einer Sozialquote von 33,24% zum BIP. Dieser Prozentsatz ist zwar von konjunkturellen Entwicklungen abhängig, er hält sich jedoch seit Mitte der 1990er-Jahre

konstant um 30% und liegt deutlich höher als der Wert von 18,3% im Jahr 1960. Nimmt man die Gesamtausgaben des Staates, die in 2020 bei 1,678 Billionen Euro lagen, ergibt sich daraus eine entsprechende Quote der Sozialausgaben von 66,7%. Aus diesen statistischen Angaben lässt sich kaum eine stete Zersetzung des Sozialstaats ableiten. Obwohl wir nicht näher auf die Gewichtung der einzelnen Bereiche eingehen werden, ist dennoch hervorzuheben, dass das Gesundheitswesen und die Alterssicherung mit 77% zusammen die umfangreichsten Posten der Sozialausgaben darstellen. Erwähnenswert ist die Tatsache, dass die Sozialleistungen zum größten Teil über separate Beiträge und nur 34% aus staatlichen Mitteln finanziert werden.

Sozialpolitik: Sicherungssysteme		
59		
Ausgaben 2020	Mrd €	%
Gesundheitswesen	465,8	41,6
Altersversorgung	401,0	35,8
Familienpolitik	126,0	11,3
Arbeitslosigkeit	57,9	5,2
Wohnen / Lebenshilfe	24,1	2,2
Verwaltung / Sonstiges	44,6	4,0
Gesamtausgaben 2020: 1.119,4 Mrd €		
Einnahmen 2020	Mrd €	%
Sozialbeiträge der Arbeitgeber	396,8	34,5
Sozialbeiträge der Versicherten	342,7	29,8
Zuschüsse des Staates	392,7	34,1
Sonstige Einnahmen	18,9	1,6
Gesamteinnahmen 2020: 1.151,1 Mrd €		
Quelle: BMAS, Sozial Budget 2021		

Obwohl die Sozialleistungen einen hohen Anteil der staatlichen Gesamtausgaben ausmachen, bedeutet dies keineswegs, dass in der Finanzierung und praktischen Umsetzung der Maßnahmen alles zufriedenstellend abläuft. Hier sei auf die gesellschaftlichen Veränderungen seit den 1960er-Jahren hingewiesen. Demografische und soziokulturelle Faktoren haben über die Jahre hinweg stetig mehr staatliche Ausgaben erfordert. Darüber hinaus leiden die Sozialsysteme unter den bereits genannten Problemen der Komplexität, Fehlanreize, Bürokratie und Ungerechtigkeit. Auf die Kommerzialisierung im Gesundheitswesen ist bereits verwiesen worden, sodass im Folgenden nur zwei weitere Aspekte aufgegriffen werden, um einige Strukturprobleme der Sozialpolitik aufzuzeigen.

Zunächst erscheint es fragwürdig, warum nicht alle arbeitenden Bürger, inklusive Beamte und Freiberufler, in die gesetzlichen Kranken- und Rentenkassen einzahlen. Dieser Vorschlag ist nicht neu und entspricht dem Modell einer allgemeinen *Bürgerversicherung*, das sich zumindest im Bereich der Rentenpolitik bereits in der Schweiz und in Österreich bewährt hat. Obwohl das deutsche Rentensystem auf den drei Säulen der gesetzlichen, betrieblichen und kapitalgedeckten Versicherungen basiert, würde eine allgemeine *Bürgerrente* nicht nur für mehr administrative Effizienz und Transparenz sorgen, sondern auch für eine allgemein angemessenere Alterssicherung. Trotz traditioneller Befindlichkeiten und Besitzstände, erscheint es daher sinnvoll, über Vorschläge zu diskutieren, Pensionen und Beihilfen für Beamte auslaufen und sämtliche Freiberufler in die gesetzliche Rentenversicherung einzahlen zu lassen. Schließlich gilt auch für sie das

Solidaritätsprinzip, einen finanziellen Beitrag für die Notleidenden in der Gesellschaft zu leisten. Da der prozentuale *Beitragsatz* durch eine festgelegte *Bemessungsgrenze* gesetzlich gedeckelt wird, entsteht ein zusätzliches Ungerechtigkeitsproblem. Die Bemessungsgrenze und der entsprechend limitierte Rentenbeitrag ermöglichen dem Gutverdiener, einen prozentual geringeren Beitragsatz als die Beschäftigten mit normalem oder niedrigem Einkommen zu zahlen. Dieser Sachverhalt wirft die Frage auf, ob aus Gründen der Gerechtigkeit und Solidarität nicht für wohlhabende Bürger die Begrenzung des Rentenbeitrags teilweise oder ganz aufgehoben werden sollte.

Neben der Rentenpolitik bietet die Familienpolitik ausreichend Stoff für Debatten. Zur Diskussion steht, ob nicht gewisse Maßnahmen der Steuer- und Sozialpolitik so konzipiert sein könnten, dass Eltern mit Kindern in besonderem Maße berücksichtigt werden. Diesbezüglich argumentiert der ehemalige Sozialrichter Jürgen Borchert (2013) in seiner Streitschrift „Sozialstaats-Dämmerung“, dass Familien mit Kindern sowohl durch das Steuersystem als auch die Versicherungssysteme im Vergleich zu kinderlosen Paaren stark benachteiligt werden. Daher fordert er eine finanzielle Entlastung dieser Gesellschaftsgruppe, da Kinder nicht nur materielle Belastungen für die Eltern mit sich bringen, sondern letztlich auch die Finanzierung zukünftiger Rentensysteme zu tragen haben.

Um den knappen Überblick der Wirtschaftspolitik zu vervollständigen, befassen wir uns abschließend mit dem Thema staatlicher Eingriffe in das private Wirtschaftsgeschehen. Hier lassen sich im Wesentlichen zwei politische Maßnahmenpakete nennen. Da die Marktwirtschaft systembedingt konjunkturellen Schwankungen unterliegt, bedarf es *antizyklischer Instrumente*, um die jeweiligen Ausschläge auszugleichen. Im Falle einer Rezession können Regierungen mit erhöhten Staatsausgaben rasch dafür sorgen, die Konjunktur mit Anreizen für mehr Konsum und Investitionen anzukurbeln. Neben den Mitteln der staatlichen *Fiskalpolitik* liegt die Ausübung der *Zins- und Geldpolitik* im Verantwortungsbereich der Zentralbank. Die entsprechenden Maßnahmen sollen dazu dienen, Investitionen bei Wirtschaftsflauten zu steigern und bei Inflationsgefahr zu drosseln. Mit der Mitgliedschaft im Euro-Raum ist die Gestaltung der Geldpolitik auf die übernationale Institution der Europäischen Zentralbank (EZB) übertragen worden.

Obwohl die Eindämmung konjunktureller Schwankungen einen wichtigen Bereich der Wirtschaftspolitik ausmacht, zählt die Gestaltung *marktregulierender Maßnahmen* zu den Hauptaufgaben des Staates, um korrigierend in das Wirtschaftsgeschehen einzuschreiten. Auf Grund der institutionellen und systemischen Mängel im Marktsystem, die unter das Konzept des *Marktversagens* fallen, sind entsprechende Korrekturen durch staatliche Regelwerke erforderlich [K4.6]. Diese Maßnahmen sollen der Wirtschaft einen *Ordnungsrahmen* verschaffen, um Konflikte zwischen kommerziellen und volkswirtschaftlichen oder gesellschaftspolitischen Motiven bestmöglich in Einklang zu bringen. Zur Gewährleistung der Wirksamkeit staatlicher Regulierung sind drei wesentliche Bedingungen zu erfüllen: Politisch beschlossene Regulierungsverordnungen sollten erstens widerspruchsfrei sein und für alle Marktteilnehmer gleichermaßen gelten, um Planungssicherheit zu garantieren. Zweitens müssen sie umsetzbar und kontrollierbar sein, damit sie einen praktischen Sinn ergeben. Drittens sollten staatliche Maßnahmen derart konzipiert sein, dass Regelverletzungen so gering wie möglich ausfallen.

Die meisten Regulierungsstrategien basieren auf *Anreizsystemen*, die das Verhalten der Wirtschaftsakteure durch die Androhung und Ausübung staatlicher *Sanktionen* beeinflussen und in gewünschte Bahnen lenken. Restriktive Regulierungsformen sind daher als *Spielregeln des Marktes* zu bezeichnen. Ihre Funktion besteht darin, den Handlungsspielraum der Marktteilnehmer so zu definieren und einzuschränken, dass ihre *Spielzüge* dem Ziel der Gemeinwohlmaximierung dienen. Zu den Ausprägungen der Markt-

gulierung zählen somit nicht nur Maßnahmen, die individuelles Fehlverhalten verhindern, sondern sich auch aus den systemischen Mängeln der freien Marktwirtschaft ergeben. In Teil II der Studie wurden diesbezüglich die unterschiedlichen Kräfteverhältnisse in den Arbeitsmärkten thematisiert [K4.6.7], die Tragik der Allmende beschrieben [K4.6.8], die sozialen Kosten externer Effekte erwähnt [K4.6.9] sowie auf das kollektive Scheitern der sozialen Dilemmas [K4.6.10] und die Instabilität der Finanzmärkte [K4.6.11] hingewiesen. All diese Formen des Marktversagens können neben zivilgesellschaftlichem Handeln nur mit Hilfe staatlicher Eingriffe korrigiert werden. Zu den wichtigen Bereichen einer restriktiven Wirtschaftspolitik zählen insbesondere die Arbeits- und Finanzmärkte sowie die Gestaltung einer nachhaltigen Landwirtschaft- und Umweltpolitik.

Darüber hinaus lassen sich zwei weitere Regulierungsmethoden nennen. Dazu zählen öffentliche *Subventionen*, die im Gegensatz zum Konzept der Vorschrift und Sanktion auf *Unterstützung* und staatlicher *Kooperation* beruhen. Mit öffentlichen Mitteln werden zum Beispiel Landwirtschaft, Forschungsinitiativen und zukunftssträchtige Innovationen in der Wirtschaft gefördert. Somit verfolgte das im Jahr 2000 eingeführte Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) das Ziel, den langfristigen Wandel von fossiler hin zu erneuerbarer Energiegewinnung zu fördern. Es entspricht dem Konzept der Marktregulierung, da das Marktsystem diese Transformation nicht aus eigener Kraft hätte bewältigen können. Als weiteres Beispiel lassen sich Subventionen für den genossenschaftlichen Wohnungsbau heranziehen, da es sich dabei um Eigentumsstrukturen handelt, die Spekulation und Preissteigerungen im Immobilienmarkt verringert oder ausschließt.

Die zweite Regulierungsmethode bezieht sich auf das offizielle Festlegen von Produktionsmengen, die dazu dienen soll, staatliche Zielsetzungen zu erfüllen. Hier bietet das europäische Fischereiabkommen zu Auflagen von Fangquoten ein Beispiel für den Versuch, das Problem der Überfischung in internationalen Gewässern einzudämmen [K4.6.8]. Auch ein vernünftig geregelter Handel mit CO<sub>2</sub>-Zertifikaten lässt sich als konstruktiver Eingriff in die Marktwirtschaft bezeichnen, um mit einem marktkonformen Mittel notwendige Korrekturmaßnahmen gegen Umweltschäden und den Klimawandel zu ergreifen.

Da die Politik nicht nur im positiven Sinne marktregulierende Mittel einsetzen kann, sondern auch in der Lage ist, durch fehlerhafte Entscheidungen und Behördenversagen dem Gemeinwohl zu schaden, müssen entsprechende Maßnahmen der Wirtschaftspolitik stets kritisch analysiert und geprüft werden. In diesem Zusammenhang trifft der Leitsatz zu: „So viel Staat wie nötig, so wenig Staat wie möglich“. Die beiden Aspekte des *Notwendigen* und der *Angemessenheit* bieten nicht nur eine Richtlinie für vernünftiges Regieren, sondern verschafft gleichzeitig eine Grundlage zur Beurteilung wirtschaftspolitischer Entscheidungen. Sie bedeuten, dass Regulierungsmaßnahmen nicht an der Anzahl verwaltungstechnischer Vorschriften auszurichten sind, sondern an deren *Wirkungsgraden*. Marktregulierung darf somit nicht bürokratischen Selbstzwecken dienen. Wenn daher Kommentatoren wie der Journalist Roger de Weck (2009) oder der ehemalige Politiker Erhard Eppler (2005) *mehr Staat* fordern, hätten sie sich anstatt pauschaler Äußerungen durchaus kritisch, aber informiert mit Fragen der Notwendigkeit, Angemessenheit und Gestaltung des breiten Spektrums staatlicher Maßnahmen befassen können. Wirtschaftspolitik muss vernünftig konzipiert, ausgeführt und ausreichend erklärt werden, um langfristig nicht dem Ansehen des Staates und dem Gemeinwohl zu schaden.

Obwohl die vorgenommene Analyse der Wirtschaftspolitik nur einen geringen Überblick verschafft, stellt besonders die Thematisierung der Marktregulierung einen Versuch dar, öffentliche Debatten über Missstände in der Wirtschaft zu versachlichen. Viele gesellschaftliche Probleme mögen auf Wirtschaftsversagen zurückzuführen sein, ihre Ursachen gehen jedoch in der Regel auch auf ein Versagen der Politik und Verwaltung zu-

rück. Daher laufen emotionale Argumente, die sich auf die abstrakten und diffusen Konzepte des Kapitalismus und Neoliberalismus beziehen oder einen starken beziehungsweise schwachen Staat fordern, zwangsläufig ins Leere. Dadurch, dass derartige Diskurse das enge Zusammenspiel zwischen Marktwirtschaft und Politik weitgehend ausblenden, leisten sie keinen besonders konstruktiven Beitrag zur Behebung realer Wirtschaftsprobleme.

## **Literatur**

Binswanger, Mathias (2010): „Sinnlose Wettbewerbe. Warum wir immer mehr Unsinn produzieren“, Verlag Herder, 2010

De Weck, Roger (2009): „Nach der Krise – Gibt es einen anderen Kapitalismus?“, Nagel & Kimche, 2009

Borchert, Jürgen (2013); „Sozialstaats-Dämmerung“, Riemann Verlag, 2013

Eppler, Erhard (2005): „Auslaufmodell Staat?“, Suhrkamp Verlag, 2005