



A. Der Markt.....	3
A.1. Der Marktmechanismus.....	3
A.2 Das Modell der vollständigen Konkurrenz.....	4
A.3. Die paretianische Wohlfahrtsökonomik.....	5
B. Die Rolle des Staates in der Marktwirtschaft.....	10
B.1. Rechtfertigung wirtschaftspolitischer Eingriffe.....	10
B.2. Träger der Wirtschaftspolitik.....	12
B.3. Instrumente der Wirtschaftspolitik.....	13
C. Wirtschaftspolitik zur Korrektur allokativen Marktversagens.....	16
C.1. Natürliche Monopole.....	17
C.1.1 Das Problem.....	17
C.1.2 Wirtschaftspolitische Lösungsansätze.....	18
C.2. Externe Effekte.....	21
C.2.1 Das Problem.....	21
C.2.2 Wirtschaftspolitische Lösungsansätze.....	23
C.3. Öffentliche Güter.....	27
C.3.1 Öffentliche Güter versus private Güter.....	27
C.3.2 Wirtschaftspolitische Lösungsalternativen.....	28
C.4. Informationsdefizite.....	33
C.4.1 Das Problem.....	33
C.4.2 Lösungsansätze der Wirtschaftspolitik.....	35
D. Wirtschaftspolitik im Dienst der Stabilisierung.....	38
D.1. Das Konjunkturproblem.....	38
D.2. Nachfrageorientierte Stabilisierungspolitik.....	41
D.2.1 Charakteristische Merkmale.....	41
D.2.2. Kritik.....	46
D.3. Angebotsorientierte Stabilisierungspolitik.....	48
D.3.1 Charakteristische Merkmale.....	48
D.3.2 Kritik.....	51
E. Wirtschaftspolitik in der repräsentativen Demokratie.....	53
E.1. Ökonomische Theorie der Demokratie.....	53
E.2. Ökonomische Theorie der Bürokratie.....	56
E.3. Interessengruppen.....	59
E.4. Über das Problem kollektiver Entscheidungen.....	62
F. Probleme wirtschaftspolitischer Eingriffe.....	66
F.1. Interventionsspirale.....	67
F.2. Mitnahmeeffekte.....	67
F.3. Rent-Seeking.....	68
F.4. Eigennützige Träger der Wirtschaftspolitik.....	69
F.5. Staatliche Informationsdefizite.....	69
Literatur.....	70

*Wirtschaftspolitik steht im Mittelpunkt der Ökonomie. Denn erst hier finden die theoretischen Ansätze der Wirtschaftswissenschaften ihre praktische Anwendung. Die Rollen des Staates in der Marktwirtschaft, die Korrektur allokativen Marktversagens, die Stabilisierung der konjunkturellen Entwicklung und der wirtschaftspolitische Entscheidungsprozess - das sind die zentralen Themen diese Lehrveranstaltung. Und mehr noch: Die Koordinationskraft des Marktes und die Grenzen der Wirtschaftspolitik runden die Darstellung ab.*

## **A. Der Markt**

### **Einführung**

Im Zentrum der gesamten Ökonomie steht die Analyse von Märkten. Daher zielt das erste Kapitel darauf ab, die grundlegenden Funktionsweisen eines Marktes zu veranschaulichen.

Zunächst werden Sie den Nutzen und die Kosten marktlicher Tauschprozesse kennen lernen. Anschließend werden das Standardmodell der vollständigen Konkurrenz sowie die wichtigsten Aussagen der paretianischen Wohlfahrtsökonomik vorgestellt.

Wie der Marktmechanismus das eigennutzorientierte Verhalten der Menschen koordiniert und zu einem hohen gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtsniveau führt, das steht im Zentrum dieses Abschnittes. Auf dieser Basis lassen sich später fundierte Aussagen über das Für und Wider alternativer wirtschaftspolitischer Instrumente treffen.

### **A.1. Der Marktmechanismus**

Unter dem Begriff des Marktes versteht man in der ökonomischen Theorie den gedachten Ort sämtlicher Tauschprozesse zwischen eigennutzorientierten Individuen. Ökonomen sprechen auch von einem Marktmechanismus. Denn der Marktpreis bringt Angebot und Nachfrage - unter gewissen Annahmen - automatisch zum Ausgleich.

Obwohl jedes der beteiligten Individuen im Rahmen der Tauschhandlungen seinen eigenen Nutzen verfolgt, profitiert die Gesellschaft als Ganzes. Der Begründer der modernen Nationalökonomie, Adam Smith, prägte in diesem Zusammenhang das Bild einer "unsichtbaren Hand".

Die unsichtbare Hand, also das freie Spiel der Marktkräfte, koordiniert die individuellen Interessen zum Wohle aller, ohne dass es dazu der Planung einer zentralen Instanz - etwa des Staates - bedarf. In seinem grundlegenden Werk "An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations" aus dem Jahre 1776 schreibt Smith:

"Jeder einzelne ist bemüht, sein Kapital so einzusetzen, dass das damit erstellte Produkt den höchstmöglichen Wert hat. Im allgemeinen ist er weder bestrebt, das öffentliche Wohl zu fördern, noch weiß er, inwieweit er es fördert. Er hat lediglich seine eigene Sicherheit im Auge, seinen eigenen Gewinn. Dabei wird er jedoch von einer unsichtbaren Hand geleitet, die dafür sorgt, dass er einem Ziel dient, das nicht Teil seines Anliegens war. Indem er sein eigenes Interesse verfolgt, dient er oft dem Wohl der Gesellschaft besser, als wenn er dies von vornherein beabsichtigt hätte."

Als prägnantes Beispiel nennt Smith einen Bäcker: "Nicht aufgrund seiner Wohltätigkeit versprechen wir uns etwas zu essen, sondern wegen seines Anliegens, etwas zu verkaufen."

## **Der Nutzen marktlicher Tauschprozesse**

Der gesellschaftliche Nutzen marktlicher Tauschprozesse erklärt sich vornehmlich durch den Wettbewerb zwischen rationalen Marktteilnehmern. Durch das konkurrierende Verhalten der Marktteilnehmer erfüllt ein funktionsfähiger Markt folgende sechs Aufgaben:

- Allokationsfunktion: Die Marktkräfte lenken knappe Ressourcen in ihre effizienteste Verwendung.  
Es werden keine Produktionsfaktoren verschwendet.
- Anpassungsfunktion: Durch das freie Spiel des Marktes passen sich die Marktteilnehmer ökonomischen Datenänderungen, etwa einer wachsenden oder schrumpfenden Nachfrage, zügig an.
- Innovationsfunktion: Die Unternehmungen entwickeln verbesserte Herstellungsverfahren (weniger Input für denselben Output bzw. bei selbem Input höheren Output). Zudem offerieren sie neue Produkte.
- Steuerungsfunktion: Die Anbieter bieten ihr Produktsortiment entsprechend der Präferenzen der Nachfrager an. Es kommt zu einer optimalen Bedürfnisbefriedigung der Konsumenten.
- Verteilungsfunktion: Der freie Wettbewerb führt zu einer Einkommensverteilung, welche die ökonomischen Leistungsdifferentiale der Marktteilnehmer reflektiert.
- Gesellschaftspolitische Funktion: Zudem wird auch ein nicht-ökonomisches Ziel verfolgt - die Garantie von Wahlmöglichkeiten und individueller Freiheit. Der Markt, vor allem die Marktkonkurrenz, verhindert die Konzentration von wirtschaftlicher Macht.

## **Die Kosten marktlicher Tauschprozesse**

Marktliche Tauschprozesse sind allerdings nicht frei von Kosten. Jene Aufwendungen, die mit der Inanspruchnahme des Marktes verbunden sind, bezeichnen Ökonomen als Transaktionskosten: So können im Vorfeld eines Geschäftsabschlusses Kosten bei der Informationsbeschaffung, beispielsweise bei der Suche nach dem günstigsten Angebot (Anbahnungskosten), oder für die notwendigen Vertragsverhandlungen (Vereinbarungskosten) entstehen.

Auch nach dem Abschluss eines Tauschgeschäfts sind Aufwendungen denkbar: Die Akteure müssen kontrollieren, ob der Vertragspartner die vertraglichen Konditionen einhält (Kontrollkosten).

Schließlich können Kosten entstehen, wenn sich während der vertraglichen Laufzeit die ökonomischen Rahmenbedingungen verändern (Anpassungskosten) - etwa durch unerwartete Lieferschwierigkeiten.

## **A.2 Das Modell der vollständigen Konkurrenz**

Als theoretischer Zugang für die Analyse der Effizienz des Marktmechanismus dient eines der elementaren Modelle der Ökonomie: die vollständige Konkurrenz.

Unter einem Modell versteht man in der Wissenschaft die vereinfachte Darstellung der Wirklichkeit. Zwar kann ein Modell niemals die Realität in ihrer vollen Komplexität widerspiegeln. Mit einigen restriktiven Annahmen lassen sich aber wesentliche Kausalzusammenhänge isolieren, um die Wirklichkeit besser verstehen zu können.

Dem Modell liegen folgende Prämissen zugrunde:

- Polypolistische Marktstruktur: Viele kleine Anbieter treffen auf viele kleine Nachfrager. Der Marktanteil eines einzelnen Marktteilnehmers ist dabei so gering, dass dieser keinen Einfluss auf den Marktpreis ausüben kann.
- Homogene Güter: Auf dem Markt wird ein einheitliches Gut gehandelt; die Marktteilnehmer hegen keine persönlichen, räumlichen und sachlichen Präferenzen.

Bei marktlichen Transaktionen kann man aus Sicht der Konsumenten drei Arten von Präferenzen unterscheiden:

- Persönliche Präferenzen: Anbieter, mit denen man bereits positive Erfahrungen gesammelt hat, werden unbekanntem Anbietern vorgezogen.
  - Räumliche Präferenzen: Anbieter mit einem vorteilhaften Standort (z.B. in unmittelbarer räumlicher Nähe) werden gegenüber anderen Konkurrenten bevorzugt.
  - Sachliche Präferenzen: Produkte mit positivem Image (Markenprodukte) werden vorgezogen.
- Teilbare Güter: Die Güter lassen sich in beliebig kleine Mengeneinheiten aufteilen.
  - Abwesenheit von externen Effekten: Der Preismechanismus berücksichtigt sämtliche Effekte einer marktlichen Transaktion. Kein Marktteilnehmer lastet einem anderen Kosten an, ohne dafür aufzukommen; und keiner erzeugt auf der anderen Seite einen Nutzen, ohne dafür entschädigt zu werden.
  - Markttransparenz: Jeder Akteur verfügt über vollständige Informationen bezüglich der Eigenschaften und des Preises des gehandelten Gutes. Es treten keine Transaktionskosten auf.
  - Unendlich schnelle Anpassung: Auf veränderte ökonomische Rahmenbedingungen reagieren alle Marktteilnehmer ohne zeitliche Verzögerung.

Sofern Homogenität, Markttransparenz und unendlich schnelle Anpassung vorliegen, kann es auf diesem Markt nur einen Preis geben. Da nämlich Anbieter und Nachfrager die Preise der homogenen Güter genau kennen, würde niemand bei einem Anbieter kaufen, der einen höheren Preis verlangt. Umgekehrt würde kein Anbieter sein Produkt an einen Nachfrager verkaufen, der nur bereit ist, einen niedrigeren Preis zu zahlen. Man spricht in diesem Zusammenhang auch vom Prinzip der Preisunterschiedslosigkeit nach Jevons.

Das Modell der vollständigen Konkurrenz - vor allem aber die möglichen Diskrepanzen im Vergleich zur Realität - wird Sie bei der Analyse zahlreicher wirtschaftspolitischer Maßnahmen noch weiter beschäftigen. Das Modell dient auch als Grundlage der paretianischen Wohlfahrtsökonomik.

### **A.3. Die paretianische Wohlfahrtsökonomik**

Die paretianische Wohlfahrtsökonomik bildet eine herausragende Etappe in der Ideengeschichte der Wirtschaftswissenschaften. Sie stellt die Frage nach der bestmöglichen Nutzung knapper Ressourcen, um die Wohlfahrt einer Gesellschaft zu steigern. Im Mittelpunkt stehen dabei das sogenannte Pareto-Kriterium und die wohlfahrtsökonomischen Marginalbedingungen.

#### **Das Pareto-Kriterium**

Das Pareto-Kriterium geht auf den Nationalökonom Vilfredo Pareto (1848-1923) zurück. Es ermöglicht eine ökonomisch fundierte Aussage über die Effizienz einer Güter- oder Faktorallokation.

Ein Zustand gilt dann als pareto-optimal, wenn die Ressourcen so verteilt sind, dass kein Akteur mehr besser gestellt werden kann, ohne dass ein anderer schlechter gestellt wird. Ineffizient wäre demnach jene Allokation, bei der sich durch eine Umverteilung der Ressourcen - etwa durch private Verhandlungen oder durch staatliche Eingriffe - die Nutzenpositionen der Akteure noch verbessern lassen.

Beachten Sie bitte, dass das Pareto-Kriterium (wie auch die gesamte paretianische Wohlfahrtsökonomik) von einem ordinalen Nutzenbegriff ausgeht. Es zieht lediglich in Betracht, ob eine alternative Allokation den individuellen Nutzen verbessert oder verschlechtert. In welchem konkreten Ausmaß eine Nutzenänderung erfolgt, lässt sich nicht ermitteln. Dies würde eine kardinale Nutzenmessung voraussetzen.

Das Pareto-Kriterium erlaubt keine Aussagen über die Gerechtigkeit einer Allokation. Besteuert der Staat etwa einen Millionär, um damit Bedürftige zu unterstützen, so mögen dies manche als gerecht empfinden. Im Sinne des Pareto-Kriteriums wäre eine solche Maßnahme allerdings ineffizient: Zwar werden die Transferempfänger besser gestellt, jedoch zu Lasten des Besteuerten. Dessen Nutzenposition würde vermindert.

### **Die wohlfahrtsökonomischen Marginalbedingungen**

Die wohlfahrtsökonomischen Marginalbedingungen veranschaulichen theoretisch stringent die Effizienz des Marktes. Auf ihrer Grundlage lässt sich ein simultanes Tausch- und Produktionsoptimum herleiten - eine Situation also, die ein gesamtwirtschaftliches Optimum darstellt und damit das Pareto-Kriterium erfüllt.

Die Modellwirtschaft operiert mit zwei Haushalten (A und B). Es werden zwei Güter (X und Y) mit Hilfe von zwei Produktionsfaktoren (L und C) hergestellt. Dabei gelten die Prämissen der vollständigen Konkurrenz.

#### **(1) Das Tauschoptimum**

Betrachten Sie zunächst den Tausch zwischen den zwei Haushalten, die über eine gegebene Ausstattung zweier Güter verfügen. Für einen freiwilligen Tausch ist die Zustimmung beider notwendig: Bei rationalem Verhalten kommt es folglich nur dann zu einer Einigung, wenn sie mindestens einen der Beteiligten besser stellt, ohne den anderen schlechter zu stellen. Wenn keine Verbesserung mehr möglich ist, ohne die Nutzenposition eines der beiden Haushalte zu mindern, liegt ein Tauschoptimum vor.

Eine anschauliche graphische Analyse ermöglicht die sogenannte Edgeworth-Box. Sie ist benannt nach dem irischen Ökonomen Francis I. Edgeworth (1845-1926).

Die Edgeworth-Box fasst die Indifferenzkurvendiagramme der beiden Haushalte A und B in einer Abbildung zusammen. Für ihre Konstruktion muss allerdings das Diagramm eines Haushaltes - in diesem Fall das des Haushalts B - um 180 Grad gedreht werden.

Auf den horizontalen Achsen des Rechtecks wird die Gesamtmenge des Gutes X abgetragen. Die

vertikalen Achsen markieren die Gesamtmenge des Gutes Y. Ausgehend von der linken unteren Ecke (OA) wird die Güterausstattung des Haushaltes A gemessen. Der Ursprung des zweiten Haushaltes liegt folglich in der schräg gegenüberliegenden Ecke (OB).

Eine Indifferenzkurve repräsentiert den geometrischen Ort aller Gütermengenkombinationen, die einem Haushalt den gleichen Nutzen stiftet. Die Indifferenzkurvenschar der beiden Haushalte liegen aufgrund der Drehung des Indifferenzkurvendiagramms des Haushaltes B einander gegenüber. Je weiter die Indifferenzkurven vom jeweiligen Ursprung entfernt sind, desto höher ist das erzielte Nutzenniveau.

Jeder Punkt in der Edgeworth-Box spiegelt nun eine bestimmte Anfangsaufteilung der beiden Güter auf die beiden Haushalte wider. Punkt 1 zeigt beispielsweise an, dass A von Gut X die Menge  $X_{A,0}$  und von Gut Y die Menge  $Y_{A,0}$  besitzt. B verfügt über die Gütermengenkombination  $X_{B,0}$  und  $Y_{B,0}$ .

Es ist offenkundig, dass sich beide Haushalte durch einen Tausch besser stellen können. Denn alle Punkte, die innerhalb des linsenförmigen Bereichs liegen, der durch die beiden durch Punkt 1 verlaufenden Indifferenzkurven markiert wird, stellen ein höheres Nutzenniveau dar.

Eine effiziente Güterverteilung liegt genau dann vor, wenn sich die Indifferenzkurven nicht mehr schneiden wie in Punkt 1, sondern gerade noch berühren. Diese Situation veranschaulicht Punkt 2. Hier kann sich keiner der Haushalte besser stellen, ohne dass der andere Haushalt eine Nutzenminderung in Kauf nehmen müsste.

Indem A die Menge DX an B gibt, und B im Gegenzug A die Menge DY überlässt, verbessern beide ihre Situation. Ein Tauschoptimum liegt genau dann vor, wenn sich die Indifferenzkurven der beiden Haushalte tangieren.

Die Steigung der an einer Indifferenzkurve angelegten Tangente entspricht der Grenzrate der Substitution. Weil sich in einem Tauschoptimum die Indifferenzkurven zweier Haushalte berühren, müssen folglich die Grenzraten der Substitution gleich sein. Damit ist bereits die erste wohlfahrtsökonomische Marginalbedingung hergeleitet:

### **Erste Marginalbedingung: Tauschoptimum**

"Eine Allokation der Güter ist dann optimal, wenn die Grenzraten der Substitution aller Haushalte identisch sind."

Unter den Bedingungen der vollständigen Konkurrenz ist die erste Marginalbedingung erfüllt. Der Grund: Sämtliche Haushalte sehen sich einem einheitlichen Güterpreis gegenüber. Somit muss auch die Steigung ihrer Budgetgeraden (die dem negativen Preisverhältnis zweier Güter entspricht) identisch sein. Die Haushalte maximieren genau dann ihren Nutzen, wenn sich die Budgetgerade und die Indifferenzkurve mit dem höchsten erreichbaren Nutzenniveau tangieren. Folglich sind in dieser Situation die Steigungen der Budgetgeraden und die Steigungen der Indifferenzkurve (Grenzraten der Substitution) für alle Haushalte gleich.

Allerdings gibt es nicht nur ein einziges Tauschoptimum. Da unendlich viele Tangentialpunkte zwischen den Indifferenzkurven denkbar sind, existieren folglich auch unendlich viele Tauschoptima. Die Verbindungslinie zwischen sämtlichen Tangentialpunkten heißt

Kontraktkurve.

## **(2) Das Produktionsoptimum**

Nun werden Sie ein Produktionsoptimum kennen lernen. Dabei ist die Frage zu klären, wie sich bei der Herstellung der Güter X und Y die beiden substituierbaren (austauschbaren) Produktionsfaktoren L und C effizient einsetzen lassen. Wiederum lässt sich die graphische Anschaulichkeit der Edgeworth-Box nutzen. Sie fasst nunmehr zwei Isoquanten-Diagramme zusammen.

Eine Isoquante ist der geometrische Ort aller Faktorkombinationen, die ein gleiches Produktionsniveau ermöglichen. Je weiter die Isoquante vom Ursprung entfernt liegt, desto höher ist das Produktionsniveau.

Auf der Breite des Rechtecks wird die Einsatzmenge des Faktors L abgetragen. Die Höhe der Box kennzeichnet die Einsatzmenge des Faktors C. Die linke untere Ecke markiert den Ursprung der Herstellung des Gutes X (OX), während die rechte obere Ecke den Ursprung der Y-Produktion darstellt (OY).

Punkt 1 veranschaulicht eine gegebene Faktorverteilung. Sie ist allerdings suboptimal, denn durch eine Umverteilung der Faktoren ließe sich für beide Produktionsbereiche eine höhere Isoquante und damit eine höhere Produktion realisieren. Dies wäre bei allen Faktorallokationen im Bereich der durch die Isoquanten markierten Linse der Fall.

In der X-Produktion wird der Faktor L um die Menge DL reduziert und statt dessen bei Herstellung des Gutes Y eingesetzt. Im Gegenzug wird der Produktionsfaktor C mit der Menge DC von der Y in die X-Produktion transferiert.

Ergebnis: Obwohl die Modellwirtschaft nach wie vor mit derselben Faktoreinsatzmenge produziert, konnte durch eine Umverteilung die Ausbringungsmenge beider Produktionszweige erhöht werden.

Ein Produktionsoptimum wird genau im Tangentialpunkt zweier Isoquanten erzielt (Punkt 2): Durch eine Variation der Faktoren lässt sich die Herstellung des einen Gutes nicht weiter steigern, ohne dass von dem anderen Gut weniger produziert würde.

Wenn sich zwei Isoquanten tangieren, müssen sie auch die gleiche Steigung aufweisen: Die Steigung einer Isoquante entspricht der Grenzrate der technischen Substitution. Für ein Produktionsoptimum lässt sich daher folgende Bedingung formulieren:

### **Zweite Marginalbedingung: Produktionsoptimum**

"Eine Allokation der Produktionsfaktoren ist dann optimal, wenn die Grenzraten der technischen Substitution für sämtliche Güter identisch sind."

Auch die zweite Marginalbedingung ist bei vollständiger Konkurrenz erfüllt: Alle Unternehmungen sehen sich identischen Faktorpreisen gegenüber. Daher müssen die Isokostengeraden für sämtliche Unternehmungen dieselbe Steigung aufweisen. Wenn sich Isokostengerade und die maximal erreichbare Isoquante gerade noch berühren, dann müssen auch die Grenzraten der technischen Substitution (die der Steigung der Isoquanten entsprechen) für alle Unternehmungen identisch sein.

Da es eine unendliche Vielzahl von Tangentialpunkten von Isoquanten gibt, existieren auch unendlich viele Produktionsoptima. Die Verbindungslinie zwischen den Tangentialpunkten bezeichnet man als Kurve effizienter Produktionen.

Effiziente Produktionen werden üblicherweise in einer anderen graphischen Form - der Transformationskurve (Produktionsmöglichkeitenkurve) - dargestellt. Sie wird konstruiert, indem jeder Faktorkombination aus der Kurve effizienter Produktionen die jeweiligen Mengen der produzierten Güter X und Y zugeordnet werden. Anschließend stellt man diese Kombinationen in einem X-Y-Diagramm dar.

Sämtliche Gütermengenkombinationen jenseits der Transformationskurve sind mit den gegebenen Ressourcen nicht realisierbar. Wenn die tatsächliche Produktion unterhalb der Kurve erfolgt, dann ist sie suboptimal: Die Produktionsmöglichkeiten werden nicht voll ausgeschöpft. Eine effiziente Wirtschaft produziert daher genau entlang der Transformationskurve.

Die Steigung der Transformationskurve an einem beliebigen Punkt bezeichnet man als die Grenzrate der Transformation. Darunter ist das Verhältnis infinitesimal kleiner Mengenveränderung zwischen den beiden Gütern zu verstehen, die das Produktionsniveau unverändert lassen.

### **(3) Simultanes Tausch- und Produktionsoptimum**

Abschließend stellt sich die wesentliche Frage, wie zugleich ein effizienter Gütertausch und eine effiziente Produktion erzielt werden. Genau dann wäre ein gesellschaftliches Optimum realisiert. Dies lässt sich folgendermaßen ermitteln: Die Edgeworth-Box, welche die Kontraktkurve für Tauschoptima enthält, wird in die Produktionsmöglichkeitenkurve, welche die Produktionsoptima zeigt, gelegt.

Die Transformationskurve und die Edgeworth-Box berühren sich im Punkt 1. Damit wissen wir: Die Gütermengenkombination, die insgesamt den beiden Haushalten A und B zur Verfügung steht, wurde effizient produziert. Legt man an Punkt 1 eine Tangente an, so erhält man die Grenzrate der Transformation.

Nehmen Sie nun Punkt 2 hinzu, der offenbar ein Tauschoptimum darstellt. Er zeigt, wie die Güter X und Y auf die beiden Haushalte verteilt sind. Die erste Marginalbedingung forderte für einen effizienten Tausch die Gleichheit der Grenzraten der Substitution beider Haushalte.

Indem Sie beides zusammenführen, erhalten Sie die dritte Marginalbedingung:

#### **Dritte Marginalbedingung: Simultanes Tausch- und Produktionsoptimum**

"Wenn die Grenzrate der Transformation genau der Grenzrate der (Güter-)Substitution entspricht, so liegt ein simultanes Produktions- und Tauschoptimum vor."

Graphisch sind die Grenzrate der Transformation und die Grenzrate der Substitution genau dann identisch, wenn die Tangenten durch die Optimalpunkte die gleiche Steigung aufweisen, wenn sie also parallel verlaufen.

Wie werden nun aber die Konsumpläne der beiden Haushalte mit den Produktionsplänen der Unternehmungen zum Ausgleich gebracht, so dass ein gesellschaftliches Optimum erzielt wird? Die Antwort lautet: über den Preismechanismus. Denn sowohl die nutzenmaximierenden Haushalte als auch die gewinnmaximierenden Unternehmungen richten, wie Sie gesehen haben, ihre Pläne nach dem Preisverhältnis der Güter bzw. der Faktoren. Bei vollständiger Konkurrenz werden alle drei Marginalbedingungen zugleich erfüllt.

Das Fazit lautet daher:

Unter den Bedingungen der vollständigen Konkurrenz führt der Marktmechanismus stets zu einer effizienten Allokation der Ressourcen. Es wird ein Zustand ermöglicht, bei dem kein Akteur durch eine Umverteilung der Güter oder der Faktoren besser gestellt werden kann, ohne dass ein anderer schlechter gestellt wird. Dies bezeichnet man auch als den ersten Hauptsatz der Wohlfahrtsökonomik.

Bei der Analyse wird zudem deutlich, dass in Abhängigkeit der jeweiligen Erstausrüstung unendlich viele Tausch- und Produktionsoptima denkbar sind. Daran knüpft der zweite Hauptsatz der Wohlfahrtsökonomik an: Unter den Bedingungen der vollständigen Konkurrenz kann jede pareto-optimale Allokation realisiert werden, wenn die Erstausrüstungen der Akteure durch marktliche Tauschprozesse entsprechend verteilt werden.

## **B. Die Rolle des Staates in der Marktwirtschaft**

### **Einführung**

Die paretianische Wohlfahrtsökonomik verdeutlicht, dass das freie Spiel der Marktkräfte zu einer optimalen Allokation der Ressourcen führt. Warum sollten Akteure des öffentlichen Sektors dann überhaupt in das Marktgeschehen eingreifen?

Dieser elementaren Frage widmet sich das folgende Kapitel. Zunächst lernen Sie die wesentlichen Argumente für ein staatliches Engagement in einer marktwirtschaftlichen Ordnung kennen. Anschließend werden kurz die zentralen Träger der Wirtschaftspolitik vorgestellt. Ein Überblick über ihre wichtigsten Instrumente rundet das Kapitel ab.

### **B.1. Rechtfertigung wirtschaftspolitischer Eingriffe**

Wirtschaftspolitik umfasst alle Maßnahmen, die darauf abzielen, das Wirtschaftsgeschehen zu ordnen, zu beeinflussen oder unmittelbar festzulegen.

Jegliche Eingriffe des Staates in das marktwirtschaftliche Geschehen bedürfen allerdings einer besonderen ökonomischen Rechtfertigung: Denn üblicherweise nimmt man an, die unsichtbare Hand des Marktes koordiniere die Aktivitäten aller Individuen zum Wohle der gesamten Gesellschaft.

Drei unterschiedliche Rechtfertigungsmuster lassen sich in Anlehnung an den Ökonomen Richard A. Musgrave für ein wirtschaftspolitisches Engagement des Staates unterscheiden: Allokation, Distribution und Stabilisierung.

Was ist darunter zu verstehen?

## **(1) Allokation**

Unter dem Begriff der Allokation versteht man die örtliche, zeitliche und verwendungsspezifische Zuteilung von knappen Gütern, Produktionsfaktoren und sonstigen Ressourcen zur Erstellung von wirtschaftlichen Leistungen. Die paretianische Wohlfahrtsökonomik bringt zum Ausdruck, dass der Marktmechanismus zu einer pareto-optimalen Allokation führt.

Allerdings: Die Analyse basiert auf dem Modell der vollständigen Konkurrenz. Dabei handelt es sich um ein Idealbild, das in der Wirklichkeit in aller Regel nicht vorzufinden ist. Viele Autoren glauben, dass es eigentlich nur dazu diene, die Effizienz des Marktsystems auf stringente und theoretisch überzeugende Weise darzustellen.

Sieht man jedoch von einigen der sehr extremen Modellprämissen ab und trägt man der ökonomischen Realität stärker Rechnung, so kann der Markt zu suboptimalen Ergebnissen führen.

Wenn der Markt den bestmöglichen Einsatz der Ressourcen verhindert, sprechen Ökonomen von einem allokativen Marktversagen. Dies rechtfertigt wirtschaftspolitische Eingriffe:

Der Staat versucht durch geeignete Instrumente, den effizienten Einsatz der Güter und Produktionsfaktoren zu gewährleisten. Als die wichtigsten Fälle des allokativen Marktversagens gelten: Natürliche Monopole, externe Effekte, öffentliche Güter und Informationsdefizite.

- Natürliche Monopole: Der Markt versagt, weil ein einzelner Anbieter kostengünstiger arbeitet als mehrere konkurrierende Unternehmungen.
- Externe Effekte: Der Markt versagt, weil durch die Produktion oder den Konsum eines Gutes Kosten oder Nutzen entstehen, die der Preismechanismus nicht berücksichtigt.
- Öffentliche Güter: Der Markt versagt, weil der Ausschluss vom Konsum eines Gutes technisch nicht möglich oder zu teuer ist.
- Informationsdefizite: Der Markt versagt, weil einige Individuen bezüglich der Qualität eines Gutes oder des Verhaltens eines Tauschpartners Informationsmängel aufweisen.

## **(2) Distribution**

Unter dem Begriff der Distribution versteht man die Verteilung von Einkommen und Vermögen in einer Volkswirtschaft. Bei einem freien Spiel der Marktkräfte hängt diese Verteilung in erster Linie von der ökonomischen Leistungskraft der einzelnen Individuen ab.

Einkommen entstehen am Markt durch die Entlohnung der Produktionsfaktoren in Form von Löhnen und Gehältern, Renten, Zinsen und Dividenden. Die Möglichkeit, den Lebensunterhalt zu bestreiten, kann allerdings - je nach Qualifikation, Bildung, Alter, Gesundheit etc. - sehr unterschiedlich sein.

Das Problem: Schlecht ausgebildete, alte oder behinderte Menschen könnten bei einer Entlohnung nach ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit kaum ein ausreichendes Einkommen erreichen. Möglicherweise wird eine Gesellschaft daher die marktliche (originäre) Einkommensverteilung als ungerecht ansehen. Daraus ergibt sich das zweite Begründungsmuster: Aus verteilungspolitischen (distributiven) Aspekten können wirtschaftspolitische Eingriffe in den Markt gerechtfertigt sein.

Bei distributiven Staatseingriffen tauchen aus ökonomischer Sicht allerdings zwei wichtige Probleme auf.

### **1. Zielkonflikt zwischen Effizienz und Gerechtigkeit**

Führen Sie sich folgendes Beispiel vor Augen: In der Bundesrepublik existiert ein progressives Einkommensteuersystem: Mit steigendem Einkommen müssen die Bürger überproportional steigende Steuern entrichten. Dies scheint aus Gründen der Gerechtigkeit gerechtfertigt. Denn wer viel verdient, kann im Vergleich zu sozial Schwächeren eine höhere Steuerlast tragen. Doch wie steht es mit der Effizienz?

Steigen die Steuern bei zunehmenden Einkommen überproportional an, könnte die Leistungsbereitschaft der Bürger abnehmen. Anstatt sich ökonomisch zu betätigen, ziehen die Akteure Freizeitaktivitäten vor. Dieser Zielkonflikt zwischen Effizienz und Gerechtigkeit ist ein Grundproblem der Wirtschaftspolitik: Ein staatliches Instrument kann ein Höchstmaß an Effizienz realisieren; damit geht aber gleichzeitig Gerechtigkeit abhanden. Oder umgekehrt: Maßnahmen, die einer gerechten Verteilung dienen, können die alloкатive Effizienz beeinträchtigen.

### **2. Werturteile**

Zum zweiten stellt sich die schwierige Frage: Was ist eigentlich gerecht? Wie sollte eine alternative Distribution aussehen?

Die Antwort verlangt ein politisches Werturteil, das auf subjektiven Normen beruht. Sie kann nur im Rahmen des gesellschaftlichen Willensbildungsprozesses ermittelt werden. Auf der Grundlage objektiver Kriterien sind keine Aussagen über die Gerechtigkeit einer Verteilung möglich.

### **(3) Stabilisierung**

Eines der zentralen Probleme moderner Volkswirtschaften besteht in der Instabilität der wirtschaftlichen Entwicklung. Damit gehen negative Effekte einher: Die Überlastung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials in der Hochkonjunktur führt zu Inflation, während die mangelnde Auslastung des Produktionspotentials in der Rezession Arbeitslosigkeit hervorruft.

Neben allokativen und distributiven Argumenten gibt es daher einen dritten Aufgabenbereich des öffentlichen Sektors: die Stabilisierung der konjunkturellen Entwicklung mit dem Ziel, ein stetiges Wirtschaftswachstum, einen hohen Beschäftigungsstand und ein konstantes Preisniveau zu realisieren.

## **B.2. Träger der Wirtschaftspolitik**

Die konkrete Ausgestaltung wirtschaftspolitischer Maßnahmen obliegt einer Vielzahl von Akteuren, die man auch als Träger der Wirtschaftspolitik bezeichnet. Zu den wichtigsten staatlichen Organen gehören auf Seiten der Exekutive die Regierung sowie die öffentliche Verwaltung und auf Seiten der Legislative das Parlament. In einem föderalen Staat wie der Bundesrepublik sind diese Träger mehrstufig auf Bundes-, Landes- und Gemeinde-Ebene angeordnet. Auch die Europäische Union als supranationale Ebene beeinflusst die Wirtschaftspolitik. Von hoher Bedeutung ist zudem die Notenbank.

Als Bindeglieder zwischen staatlichen Institutionen und Bürgern fungieren politische Parteien, Interessengruppen (vor allem Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände) sowie Massenmedien. Auch die wirtschaftspolitischen Berater (z.B. der Sachverständigenrat oder Forschungsinstitute) beeinflussen den wirtschaftspolitischen Willensbildungsprozess.

Aus der Trägervielfalt kann allerdings ein Problem erwachsen: Bei heterogenen Interessen der einzelnen Akteure können sich Zielkonflikte ergeben. Wenn von den verschiedenen staatlichen Entscheidungsträgern unterschiedliche Instrumente eingesetzt werden, können sich die Maßnahmen gegenseitig aufheben und ins Leere laufen.

Beispiel für einen Zielkonflikt: Der Bund erhöht seine Transfers und Realausgaben, um die Konjunktur zu stimulieren; zugleich sparen die Gemeinden.

Eine Koordination zwischen den einzelnen Trägern ist möglich:

- durch Konsultationen,
- durch gemeinsame Handlungsregeln,
- durch hierarchische Kompetenzzuweisungen.

### **B.3. Instrumente der Wirtschaftspolitik**

Den staatlichen Organen stehen zahlreiche wirtschaftspolitische Instrumente zur Verfügung. Verschiedene Klassifikationen sind möglich: eine Gliederung nach Intensität (Marktneutralität, Marktbeeinflussung, Marktintervention), nach Systemkonformität (marktkonform, nicht marktkonform) oder nach der Breite des Interventionsbereichs (globale bzw. makropolitische Wirkung, partielle bzw. mikropolitische Wirkung).

Häufig unterscheidet man zwischen ordnungspolitischen und prozesspolitischen Instrumenten. Das Schaubild stellt die wichtigsten Instrumente zusammen.

#### **(1) Ordnungspolitische Instrumente**

Ordnungspolitische Instrumente beziehen sich auf die Rahmenbedingungen einer Marktwirtschaft. Im Vordergrund stehen institutionelle und rechtliche Aspekte, d.h. die äußere Organisation der Wirtschaft. Die ökonomischen Entscheidungen der einzelnen Individuen oder Unternehmungen können sich innerhalb dieses Organisationsrahmens frei entfalten. Die Effizienz des Marktmechanismus soll dadurch nicht beeinträchtigt werden.

Als einige der wichtigsten Komponenten gelten:

- Eigentumsordnung:  
Um die Rechtssicherheit marktlicher Transaktionen zu gewährleisten, sind eindeutige und einklagbare Eigentums- und Verfügungsrechte (property rights) notwendig. Auf ihrer Grundlage ist der rechtmäßige Erwerb, Besitz, Gebrauch und Verbrauch von knappen Gütern möglich.

Wie bedeutsam eine verlässliche Eigentumsordnung für eine Volkswirtschaft ist, zeigen die Erfahrungen in den neuen Bundesländern. Aufgrund der ungeklärten Eigentumsverhältnisse,

vor allem bei den Grundstücken, scheuten sich viele vor einer Investition.

- Geldordnung: Die zentrale Aufgabe der Geldordnung in einer Marktwirtschaft besteht darin, die Funktionen des Geldes als Tausch-, Rechen- und Wertaufbewahrungsmittel zu gewährleisten. Ein intaktes Geldwesen bildet eine wichtige Voraussetzung für marktliche Transaktionen und Arbeitsteilung; sonst müssten die Menschen Naturalien tauschen.
- Wettbewerbsordnung: Mit der Wettbewerbsordnung stellt der Staat bindende Regeln für das konkurrierende Verhalten der Marktteilnehmer auf. Beispiel: Kartelle, Fusionen oder der Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung können per se verboten werden.

## **(2) Prozesspolitische Instrumente**

Im Gegensatz zur Ordnungspolitik greifen die wirtschaftspolitischen Akteure mit prozesspolitischen Instrumenten in marktliche Tauschprozesse ein. Ansatzpunkt ist also das konkrete Handeln der Menschen innerhalb des gegebenen ordnungspolitischen Rahmens; der öffentliche Sektor beeinflusst den Marktmechanismus. Bei der Prozesspolitik kann man zwischen indirekten und direkten Eingriffen unterscheiden.

### **(a) Indirekte Eingriffe**

- Moralische Appelle: Die staatlichen Akteure können über eindringliche Appelle versuchen, die Marktteilnehmer zu einem bestimmten Verhalten zu bewegen (moral suasion). Die Wirkung dieses Instrumentes ist allerdings meist gering.
- Steuern: Unter Steuern versteht man hoheitliche Zwangsabgaben an den öffentlichen Sektor, die ohne Anspruch auf Gegenleistung im konkreten Einzelfall zu leisten sind. Der Staat kann mit der Wahl der Steuerbemessungsgrundlage und der Höhe des Steuersatzes das Entscheidungskalkül der Individuen beeinflussen.

Ein Beispiel:

Die Tabaksteuer soll das Rauchen reduzieren. Die Abbildung zeigt zunächst das Marktgleichgewicht ohne den staatlichen Eingriff. Aus dem Schnittpunkt von Angebots- und Nachfragekurve ergibt sich die gehandelte Menge der Zigaretten ( $x^*$ ) und ihr Preis ( $p^*$ ).

Auf jede Zigarette schlagen die staatlichen Akteure einen Steuersatz  $t$ . Eine derartige Mengensteuer verschiebt die Angebotskurve um den Steuersatz  $t$  parallel nach oben. Der Preis für die Zigaretten steigt damit von  $p^*$  auf  $p_t$  an, die gehandelte Menge geht von  $x^*$  auf  $x_t$  zurück.

- Transfers: Transfers sind Geldzahlungen des Staates an Private, denen prinzipiell keine spezifische Gegenleistung gegenübersteht. Dabei unterscheidet man im wesentlichen zwischen Subventionen und Sozialtransfers: Mit Subventionen kann der Staat ausgewählte Unternehmungen oder Wirtschaftsbereiche unterstützen. Beispiel: Staatliche Förderung sogenannter Schlüsseltechnologien.

Sozialtransfers werden an bestimmte Personengruppen vergeben; Beispiel: Sozialhilfe oder Arbeitslosengeld.

- Realausgaben: Zu den Realausgaben zählen die Personal- und die Sachausgaben (Investitionen) des öffentlichen Sektors; dabei nimmt der Staat reale Ressourcen auf den

Güter- und Faktormärkten in Anspruch. Durch die Variation der Realausgaben können Marktergebnisse beeinflusst werden.

Beispiel: Zusätzliche öffentliche Investitionen sollen die Konjunktur beleben.

- Darlehen: Mit der Bereitstellung von zinsverbilligten Darlehen können die Akteure der Wirtschaftspolitik ausgewählte Unternehmungen unterstützen.

Beispiel: Förderung von Existenzgründern.

## **(b) Direkte Eingriffe**

- Regulierungen: Unter Regulierungen versteht man staatliche Eingriffe in die Vertrags- und Gewerbefreiheit. Dabei können die wirtschaftspolitischen Instanzen die marktliche Preisbildung reglementieren, etwa durch Höchst- oder Mindestpreise.

Die Graphik zeigt zunächst einen unregulierten Markt: der Gleichgewichtspreis liegt bei  $p^*$  und die gehandelte Menge bei  $x^*$ .

### **1. Der Höchstpreis**

Denken Sie an den Wohnungsmarkt. Die Mietpreise sind in vielen Großstädten so hoch, dass sich zahlreiche Familien eine Wohnung dort nicht mehr leisten können. Der Staat könnte daher einen Höchstpreis ( $p_H$ ) festlegen, der unter dem Marktpreis  $p^*$  angesiedelt ist. Das Instrument ist jedoch äußerst problematisch: Zu diesem Höchstpreis  $p_H$  würden die Nachfrager gerne die Menge  $x_N$  in Anspruch nehmen. Bei dem niedrigen Preis werden sich allerdings viele Vermieter vom Markt zurückziehen. Das Angebot an Wohnraum sinkt von  $x^*$  auf  $x_A$ .

Es entsteht folglich ein Nachfrageüberschuss, den der regulierte Marktmechanismus nicht mehr zum Ausgleich bringen kann. Daher muss der Staat die verringerte Menge an Wohnraum rationieren und mit Bezugsscheinen auf die zugenommene Zahl der Interessenten aufteilen. Das erfordert einen hohen administrativen Aufwand, den letztlich der Steuerzahler finanzieren muss. Jene Nachfrager, die auch bereit sind, einen höheren Preis zu zahlen, werden die staatliche Regulierung zu umgehen versuchen. Es bildet sich ein Schwarzmarkt.

### **2. Der Mindestpreis**

Denken Sie an den Agrarsektor: Um den Landwirten ein höheres Einkommen als unter Marktbedingungen zu ermöglichen, garantiert die Europäische Union Mindestpreise - unter anderem für Milch. Der staatliche Mindestpreis für Milchprodukte ( $p_M$ ) liegt über dem Gleichgewichtspreis  $p^*$ . Zu diesem Mindestpreis würden die Anbieter gerne die Menge  $x_A$  verkaufen. Der Preis ist den Konsumenten jedoch zu hoch; sie schränken ihre Nachfrage ein ( $x_N$ ).

Zwischen nachgefragter und angebotener Menge entsteht ein Angebotsüberschuss. Auch in diesem Fall kann der regulierte Marktmechanismus keinen Ausgleich herbeiführen. Um den Mindestpreis zu halten, muss der Staat den Überschuss aufkaufen. Es entstehen teure Vorratslager, die meist kaum oder nur langsam abgebaut werden können.

- Auflagen: Gesetzlich normierte Auflagen und andere ordnungsrechtliche Maßnahmen wie Ge-/ Verbote oder Produktionsstandards determinieren das Entscheidungskalkül der Individuen.

Beispiel: Maximale Emissionsgrenzen in der Umweltpolitik.

- Investitionspläne: Die staatlichen Akteure bestimmen, in welchen Bereichen eine Unternehmung investieren muss. Beispiel: Forschung und Entwicklung.
- Staatliche Bereitstellung: Die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger können Waren und Dienstleistungen schließlich auch selbst bereitstellen. Beispiel: Öffentliche Infrastruktur.

### **Zusammenfassung**

1. Staatliche Eingriffe in das Marktgeschehen bedürfen stets einer ökonomischen Rechtfertigung. Mögliche Begründungsmuster sind:
  - (1) Realisierung einer effizienten Allokation
  - (2) Korrektur der originären Einkommens- und Vermögensverteilung auf dem Weg der (Re-) Distribution
  - (3) Stabilisierung konjunktureller Schwankungen.
2. Zu den staatlichen Trägern der Wirtschaftspolitik gehören Regierung, öffentliche Verwaltung, Parlament und die Notenbank. Politische Parteien, Interessengruppen, Medien und wirtschaftspolitische Berater dienen als Mittler zwischen Bürgern und Staat. Auch sie beeinflussen den wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozeß.

Die staatlichen Institutionen verfügen über einen Katalog möglicher Maßnahmen; dabei unterscheidet man üblicherweise zwischen ordnungspolitischen Instrumenten (Eigentums-, Geld- und Wettbewerbsordnung) und prozesspolitischen Instrumenten (Moralische Appelle, Steuern, Transfers, Realausgaben, Auflagen, Regulierungen, staatliche Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen, Darlehen und Investitionspläne).

### **C. Wirtschaftspolitik zur Korrektur allokativen Marktversagens**

Natürliche Monopole, externe Effekte, öffentliche Güter und Informationsdefizite - das sind die wichtigsten Formen des allokativen Marktversagens. Warum führt der Marktmechanismus bei diesen Phänomenen zu ineffizienten Ergebnissen? Welche Lösungen bestehen für die Wirtschaftspolitik? Auf diese Fragen finden Sie im folgenden Kapitel eine Antwort.

1. Natürliche Monopole
2. Externe Effekte
3. Öffentliche Güter
4. Informationsdefizite

### **Einführung**

In diesem Kapitel lernen Sie einen zentralen Zweig der Wirtschaftspolitik kennen: Wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Korrektur von allokativem Marktversagen, ein staatlicher Aufgabenbereich, der seine Fundierung in der mikroökonomischen Theorie findet.

Gegenstand der mikroökonomischen Theorie sind die Verhaltensweisen einzelner Haushalte und Unternehmungen sowie die Märkte einzelner Güter. Dabei geht es vornehmlich um die Erklärung einer pareto-optimalen Allokation. Das Gegenstück bildet die makroökonomische Theorie; sie betrachtet stets aggregierte, gesamtwirtschaftliche Größen. Als wichtigste Formen des allokativen Marktversagens gelten natürliche Monopole, externe Effekte, Informationsdefizite und öffentliche

Güter. Sie alle stellen einen Widerspruch zum Modell der vollständigen Konkurrenz dar. Um eine übersichtliche Darstellung zu ermöglichen, wird stets ein einheitliches Schema angewandt: Zunächst wird erklärt, warum der Markt bei Vorliegen des jeweiligen Defektes versagt. Anschließend werden die wichtigsten wirtschaftspolitischen Lösungsansätze diskutiert.

## **C.1.Natürliche Monopole**

### **C.1.1 Das Problem**

Dem Modell der vollständigen Konkurrenz liegt die Prämisse zugrunde, dass auf dem Konkurrenzmarkt viele kleine Anbieter agieren, die keine Marktmacht besitzen. Die Produzenten akzeptieren den Preis als Datum. Die Existenz sogenannter natürlicher Monopole widerlegt diese Annahme. Natürliche Monopole zeichnen sich durch eine charakteristische Eigenschaft aus: Ein einziger Anbieter ist in der Lage, ein betreffendes Gut mit geringeren Kosten anzubieten als mehrere konkurrierende Anbieter. Dabei spricht man von Subadditivität der Kosten.

Mathematisch ausgedrückt:

$$K(x) < K(x_1) + K(x_2) + \dots + K(x_n)$$

$K$  repräsentiert die Herstellungskosten;  $x$  ist die Menge, die ein einziger Anbieter herstellt;  $x_1 + x_2 + \dots + x_n$  sind die Mengen, die  $n$  Anbieter produzieren würden. Die Aufteilung der gesamten Angebotsmenge auf mehrere miteinander konkurrierende Anbieter wäre schlichtweg eine Verschwendung von Produktionsfaktoren.

Derartige Produktionsverhältnisse finden sich in Wirtschaftsbereichen, in denen ein Produzent extrem hohe Fixkosten aufwenden muss, um ein Gut anzubieten. Zu denken wäre an Leitungs- oder Schienennetze, wie bei der Eisenbahn, der Telekommunikation, der Wasser- oder Stromversorgung.

Ein Großteil der Kosten der Stromversorgung entsteht zum Beispiel durch die Errichtung des Leitungsnetzes. Ist die Leitung erst einmal verlegt, können neue Kunden zu relativ geringen zusätzlichen Kosten versorgt werden. Es wäre offensichtlich ineffizient, für jeden Häuserblock ein eigenes Leitungssystem zu bauen.

Die Ursache für die Subadditivität besteht vornehmlich in der technisch bedingten Kostenstruktur eines natürlichen Monopolisten; seine langfristigen Durchschnittskosten sinken mit zunehmender Ausbringungsmenge. Es liegen steigende Skalenerträge (economies of scale) vor. Dieses Phänomen lässt sich auch in einem üblichen Preis-Mengen-Diagramm mit einer gegebenen Nachfragekurve darstellen.

Die Kostenstruktur des natürlichen Monopolisten stellt sich folgendermaßen dar: Die langfristigen Durchschnittskosten (DKI) sinken mit zunehmendem Output bis zur mindestoptimalen Betriebsgröße in ihrem Minimum und bleiben ab dort mit steigender Produktionsmenge konstant. Erst bei einem wesentlich größeren Output steigen sie wieder an. Die langfristigen Grenzkosten (GKI) verlaufen im relevanten Bereich unterhalb der langfristigen Durchschnittskosten.

Doch wo liegt nun aus volkswirtschaftlicher Sicht das Problem eines natürlichen Monopols? Warum versagt der Markt, wenn ein einzelner Anbieter kostengünstiger ist als viele

konkurrierende Anbieter? Das Problem besteht in der Marktmacht des Anbieters und der damit verknüpften Möglichkeit monopolistischer Preisbildung. Ein einziger Anbieter auf dem Markt kann erwarten, dass die Nachfrager den von ihm gesetzten gewinnmaximalen Preis als Datum hinnehmen und lediglich ihre gewünschte Menge anpassen.

Um den höchstmöglichen Gewinn eines Monopolisten zu ermitteln, betrachtet man dessen Grenzerlös- (GE) und Grenzkostenkurve (GKI). Das Gewinnmaximum liegt im Schnittpunkt beider Kurven. Die dazugehörige Preis-Mengen-Kombination ergibt sich, indem man von diesem Schnittpunkt auf die Nachfragekurve (Preis-Absatz-Funktion des Monopolisten) herauflotet. Dort befindet sich der sogenannte Cournotsche Punkt. Folglich wird der Monopolist die Menge  $x_{NM}$  zu einem Preis von  $p_{NM}$  anbieten.

Dieses Marktergebnis ist jedoch aus wohlfahrtstheoretischer Sicht suboptimal. Der Grund: Unter den Prämissen der vollständigen Konkurrenz wird nur bei einem Preis, der genau den Grenzkosten der Anbieter entspricht, eine effiziente Allokation erzielt. Dieser Fall wäre bei einem Preis  $p_{VK}$  und einer Menge  $x_{VK}$  realisiert. Verglichen mit dem Referenzfall des Konkurrenzmarktes ist der Preis eines Monopolisten also zu hoch und die Menge zu gering.

Das ökonomische Argument für ein wirtschaftspolitisches Engagement des Staates lautet also: Die Ausbeutung durch monopolistische Marktmacht soll im Interesse der Allgemeinheit vermieden werden. Weder soll der Preis überhöht noch die angebotene Menge künstlich verknappert werden.

Welche wirtschaftspolitischen Lösungen verhindern das allokativen Marktversagen aufgrund eines natürlichen Monopols?

### **C.1.2 Wirtschaftspolitische Lösungsansätze**

#### **(1) Regulierung**

Einen Lösungsansatz bietet die Regulierung des Monopolisten. Der Staat könnte ihn zwingen, die Preise entsprechend seiner Grenzkosten zu kalkulieren, wäre doch bei der Preis-Grenzkostenregel eine effiziente Allokation erzielt. Dabei ergibt sich aber ein schwerwiegendes Problem.

Ein staatlich verordneter Preis  $p_{VK}$ , der den Grenzkosten des Anbieters entspricht, hätte eine Menge  $x_{VK}$  zur Folge. Bei dieser Preis-Mengen-Kombination wäre der Anbieter allerdings nicht mehr in der Lage, seine langfristigen Durchschnittskosten zu decken. Denn im relevanten Bereich verläuft die langfristige Durchschnittskostenkurve (DKI) oberhalb der langfristigen Grenzkostenkurve (GKI).

Eine durch staatliche Marktregulierung simulierte Situation der vollständigen Konkurrenz hätte also zur Konsequenz, dass das natürliche Monopol auf lange Sicht nicht auf dem Markt überleben könnte.

Wenn aufgrund seiner Ineffizienz der Monopolpreis nicht erwünscht ist, gleichzeitig der Anbieter jedoch wegen seiner drohenden Verluste nicht gezwungen werden kann, den Konkurrenzpreis zu erheben, welche Alternativen verbleiben dann der Wirtschaftspolitik?

#### **(2) Subventionen**

Eine pareto-optimale Allokation ließe sich durch staatliche Subventionierung des natürlichen Monopolisten realisieren. Einerseits würde der Anbieter angehalten, den Grenzkostenpreis zu erheben. Die entstehenden Verluste der Unternehmung würde der öffentliche Sektor andererseits durch Subventionen in Höhe der Differenz zwischen Grenz- und Durchschnittskosten (gefüllte Fläche) ausgleichen.

Doch auch diese Lösungsalternative ist problembehaftet:

- Die wirtschaftspolitischen Akteure müssten die genaue Kostenstruktur des Monopolisten kennen. Nur so wäre das adäquate Volumen der Subventionen bestimmbar. Der Monopolist hätte jedoch den Anreiz, die wahren Kosten der Bereitstellung zu verschleiern, um dadurch höhere Subventionen einzustreichen.
- Die Subventionen erfordern entsprechende finanzielle Mittel. Durch die notwendige Erhebung von Steuern können sich jedoch allokativer Verzerrungen auf anderen Märkten ergeben.

### **(3) Staatliche Bereitstellung**

Eine weitere wirtschaftspolitische Lösung könnte in einer staatlichen Bereitstellung des betreffenden Gutes bestehen. Der öffentliche Sektor würde dabei auf eine gewinnmaximale Preisbildung verzichten. Tatsächlich werden zahlreiche natürliche Monopole von staatlichen Institutionen betrieben. Nach einer Phase von Privatisierungsbemühungen, etwa im Bereich der Eisenbahn und der Telekommunikation, sind staatliche Monopole „wieder im Kommen“.

Kritiker der staatlichen Bereitstellung betonen, dass öffentliche Institutionen weniger effizient arbeiten als private, profitorientierte Unternehmungen. Während eine private Unternehmung - selbst bei einer Monopolstellung - immerhin noch den potentiellen Marktzutritt eines neuen Konkurrenten fürchten muss, hat ein staatliches Monopol keinerlei Wettbewerbsdruck. Produkt- und Verfahrensinnovationen blieben daher weitgehend aus.

Diese Kritik fußt auf der Theorie der Contestable Markets. Kernthese: Es genügt die Drohung des potentiellen Wettbewerbs durch Marktzutritte, um eine etablierte Firma zu veranlassen, auf monopolistische Preisbildung zu verzichten. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass der relevante Markt angreifbar ist, dass also keine Marktzutrittsbarrieren vorliegen.

### **(4) Zeitlich befristete Versteigerung des Monopols**

Eine marktnähere Handlungsalternative könnte darin bestehen, das natürliche Monopol für einen befristeten Zeitraum an den meistbietenden Anbieter zu versteigern. In der Ausschreibung könnten konkrete Vorgaben bezüglich der Preisbildung und des Versorgungsangebotes gestellt werden. Sofern monopolistische Preisbildung geduldet wird, könnte der Staat die Wohlfahrtsverluste der Konsumenten durch Kompensationszahlungen aus den Erlösen der Versteigerung begleichen.

Eine zeitlich befristete Versteigerung eines Monopols fand in der Bundesrepublik bereits Mitte der 90er Jahre Anwendung: Das Bundesministerium für Post und Telekommunikation hatte die Mobilfunknetze D2 und E1 für 15 Jahre an zwei private Unternehmungen vergeben. Die Lizenzen wurden inzwischen erneut vergeben. Als spektakulär blieb die Versteigerung der sog. UMTS-Lizenzen im Jahr 2000 in Erinnerung. Das Finanzministerium hatte mit damit ca. 100 Mrd. DM erlöst. 2010 wurden die Lizenzen erneut vergeben. Das Auktionsergebnis erreichte für

alle Frequenzbänder aber weniger als 5 Mrd. EUR.

Aufgrund der zeitlichen Befristung wird der Anbieter sowohl zu vertragskonformem als auch zu effizientem Wirtschaften angehalten. Falls der Monopolist von den vertraglichen Bedingungen abweicht oder unwirtschaftlich arbeiten sollte, besteht die Möglichkeit, nach Ablauf des Vertrages einem anderen, innovativen Anbieter den Zuschlag zu erteilen.

Das zentrale Problem bei dieser Lösung besteht darin, dass der Marktzutritt mit irreversiblen Kosten (sunk costs) verbunden sein könnte. Darunter versteht man jene Aufwendungen, die für einen Marktzutritt zwingend erforderlich sind, die jedoch bei einem Marktaustritt unwiederbringlich abgeschrieben werden müssen. Beispiel: Forschung und Entwicklung, Werbung, Aufbau eines positiven Images.

Im Konkurrenzkampf sind daher für die bereits etablierte Unternehmung lediglich die Grenzkosten der laufenden Produktion relevant, während ein Newcomer mit sämtlichen Kosten, also auch mit den irreversiblen Kosten, kalkulieren muss.

Folglich entsteht eine Asymmetrie zwischen einer etablierten Unternehmung und einem Newcomer. Die alteingesessene Unternehmung könnte bei der Versteigerung ein besseres Angebot unterbreiten, das nicht allein auf Effizienzvorteilen, sondern auch auf der Marktzutrittsbarriere der irreversiblen Kosten beruht.

## **Zusammenfassung**

1. Natürliche Monopole können zu einem allokativen Marktversagen führen, weil der Alleinanbieter aufgrund seiner Marktmacht monopolistische Preisbildung durchsetzen kann.
2. Ein naheliegender Lösungsansatz, die Marktregulierung in Form eines Grenzkostenpreises, scheidet aus, weil die betreffende Unternehmung Verluste erleidet und langfristig vom Markt ausscheidet.
3. Alternative wirtschaftspolitische Maßnahmen bestehen in einer Subventionierung des Monopolisten, der staatlichen Bereitstellung des betreffenden Gutes oder der zeitlich befristeten Versteigerung des natürlichen Monopols.

## **C.2. Externe Effekte**

### **C.2.1 Das Problem**

Im Modell der vollständigen Konkurrenz werden sämtliche Effekte einer marktlichen Transaktion über den Preis abgegolten. Niemand lastet einem anderen Kosten an, ohne dafür aufzukommen, und niemand erzeugt einen Nutzen, ohne dafür entschädigt zu werden.

In der wirtschaftlichen Realität kommt es jedoch vielfach zu Fällen, bei denen diese Prämisse nicht erfüllt wird. Man spricht dabei von externen Effekten. Die Konsequenz: allokatives Marktversagen.

Als externe Effekte (Externalitäten) bezeichnet man Kosten oder Nutzen, die durch die Produktion oder den Konsum von Gütern verursacht werden und bei unbeteiligten Akteuren außerhalb des Marktes anfallen, ohne dass diese für die entstandenen Kosten entschädigt würden

(negativer externer Effekt) oder für den empfangenen Nutzen einen Preis bezahlen müssten (positiver externer Effekt). Man unterscheidet zwischen pekuniären und technologischen Externalitäten.

Pekuniäre Externalitäten:

Zwischen den Produktions- bzw. Nutzenfunktionen mehrerer Akteure besteht ein indirekter, marktlicher Zusammenhang. Veränderungen im Angebots- oder Nachfrageverhalten verursachen Preisbewegungen, die anderen Akteuren geldliche Vor- oder Nachteile bescheren.

Beispiel: Der Besitzer eines Krämerladens muss Einkommensverluste hinnehmen, weil in seiner Nachbarschaft ein Supermarkt geöffnet hat.

Pekuniäre externe Effekte sind aus Effizienzüberlegungen notwendig. Sie offenbaren veränderte Knappheitsrelationen und erfüllen damit die Allokationsfunktion des Marktes. Unter distributiven Aspekten können sie allerdings bedenklich sein.

Technologische Externalitäten:

Zwischen den Produktions- bzw. Nutzenfunktionen mehrerer Akteure besteht ein direkter (technologischer) Zusammenhang.

Beispiel: Eine chemische Fabrik leitet am Oberlauf eines Flusses Schadstoffe ein. Damit zwingt sie flussabwärts gelegene Nutzer, das Wasser zu filtern. Die Betreiber der Fabrikbürden damit der Gesellschaft externe Kosten auf, die nicht in ihrer privaten Kostenrechnung erscheinen. Erst indem private und externe Kosten addiert werden, ergeben sich die sozialen Kosten der Produktion.

Technologische Externalitäten sind auf vielfältige Weise denkbar. Sie können zwischen Produzenten, zwischen Konsumenten oder zwischen Produzenten und Konsumenten entstehen.

Erinnern Sie sich an den ersten Satz der Wohlfahrtsökonomik: Er besagt, dass der Marktmechanismus das Verhalten eigennutzorientierter Individuen so koordiniert, dass niemand mehr besser gestellt werden kann, ohne dass die Nutzenposition eines anderen vermindert wird. Das einzige Steuerungsinstrument, das benötigt wird, ist der Preis.

Damit Preise jedoch ihre Koordinationsaufgabe erfüllen, müssen sie den Konsumenten sämtliche Kosten signalisieren, die bei der Produktion anfallen.

Das charakteristische Merkmal technologischer externer Effekte ist allerdings gerade die Diskrepanz zwischen privaten und sozialen Kosten. Ein Gut, dessen Herstellung negative Externalitäten verursacht, geht in die Preiskalkulation mit zu geringen Kosten ein und wird dementsprechend "zu billig" verkauft. Der Preis als ökonomischer Knappheitsanzeiger versagt. Die Fehlinformationen lenken knappe Ressourcen in eine suboptimale Verwendung.

Ein Gut, dessen Produktion hingegen positive Externalitäten erzeugt, geht in die Preiskalkulation mit zu hohen Kosten ein und wird dementsprechend "zu teuer" verkauft.

Beispiel: Die Blumenzucht eines Gärtners steigert die Erträge eines benachbarten Imkers. Würde der Imker den Gärtner entschädigen, könnte dieser die Blumen zu einem niedrigeren Preis verkaufen.

Das Diagramm zeigt einen Markt für ein Gut, dessen Produktion negative externe Effekte erzeugt. Die Angebotskurve (A) beruht auf den privaten Grenzkosten des Produzenten (PGK). Bei der Herstellung entstehen aber auch noch externe Zusatzkosten (EZK). Durch Addition beider Kostenkurven ergeben sich die sozialen Grenzkosten (SGK); also die Kosten, die bei der Produktion insgesamt anfallen.

Die marginale Zahlungsbereitschaft eines repräsentativen Konsumenten wird durch die MZB-Kurve veranschaulicht. Ihr Verlauf stellt die Marktnachfrage (N) dar.

Bei einem freien Spiel der Marktkräfte - ohne Internalisierung - würde die Menge  $x_{PGK}$  zu einem Preis  $p_{PGK}$  gehandelt. Bei dieser Preis-Mengen-Kombination stimmen die privaten Grenzkosten des Herstellers mit der marginalen Zahlungsbereitschaft des repräsentativen Konsumenten überein.

Unter allokativen Gesichtspunkten ist dieses Marktergebnis allerdings unbefriedigend, denn der Preis spiegelt nicht die externen Zusatzkosten wider. Die optimale Lösung entspräche der Menge  $x_{SGK}$  bei einem Preis  $p_{SGK}$ ; soziale Grenzkosten und marginale Zahlungsbereitschaft hielten sich genau die Waage.

Der Produzent könnte nunmehr die Empfänger des negativen externen Effektes in Höhe der externen Zusatzkosten entschädigen.

Ein Vergleich beider Marktergebnisse verdeutlicht noch einmal das Problem: Eine effiziente Allokation verlangt, dass der Produzent bei seiner Preisbildung sowohl die privaten als auch die externen Kosten berücksichtigt. Diese Forderung ist bei einem Preis  $p_{SGK}$  und einer Menge  $x_{SGK}$  erfüllt. Bei einer Kalkulation, die sich lediglich an den privaten Grenzkosten des Anbieters orientiert, ist der Preis  $p_{PGK}$  jedoch zu niedrig und die gehandelte Menge des Gutes  $x_{PGK}$  zu hoch.

Das ökonomische Argument für einen wirtschaftspolitischen Eingriff lautet: Der Staat soll Fehlallokationen verhindern, die sich aus der Diskrepanz zwischen privaten und sozialen Kosten ergeben. Die Individuen sollen die externen Zusatzkosten in ihre persönliche Kostenkalkulation integrieren. Welche wirtschaftspolitischen Lösungsansätze stehen dabei zur Verfügung?

### **C.2.2 Wirtschaftspolitische Lösungsansätze**

Während die klassische Nationalökonomie das Phänomen der externen Effekte eher als eine Randerscheinung betrachtete, stehen mögliche Strategien ihrer Internalisierung in jüngerer Zeit im Blickpunkt des wirtschaftswissenschaftlichen Interesses. Dies hängt insbesondere mit den negativen externen Effekten zusammen, welche die zunehmende Belastung der Umwelt und der natürlichen Ressourcen hervorruft. Die wirtschaftspolitischen Lösungsalternativen werden daher anschaulich am Beispiel der Umweltproblematik diskutiert.

Als wichtigste Instrumente gelten ordnungsrechtliche Auflagen (Ver- und Gebote), Pigou-Steuern, Subventionen sowie handelbare Zertifikate.

#### **(1) Die Pigou-Steuer**

Eine Pigou-Steuer stellt dem Erzeuger eines negativen externen Effektes die im

Preismechanismus unberücksichtigten externen Zusatzkosten seiner Handlung in Rechnung. Das Konzept entwickelte der englische Nationalökonom Arthur C. Pigou bereits 1920 in seinem Werk "The Economics of Welfare".

Die Grundidee der Pigou-Steuer lässt sich graphisch zeigen: Betrachten Sie erneut die Diskrepanz zwischen privaten und sozialen Grenzkosten. Bei der Herstellung eines privaten Gutes entstehen einem Anbieter private Grenzkosten (PGK); die PGK-Kurve repräsentiert das Marktangebot (A). Die Ausweitung der Produktion belastet darüber hinaus die Umwelt mit externen Zusatzkosten (EZK); die sozialen Grenzkosten werden wiederum mit SGK markiert. Die marginale Zahlungsbereitschaft eines repräsentativen Konsumenten (MZB) stellt die Marktnachfrage (N) dar.

Ein effizientes Marktergebnis lässt sich durch eine Mengensteuer erzielen, die der Erzeuger eines externen Effektes zu entrichten hat. Die Diskrepanz zwischen privaten und sozialen Grenzkosten der Produktion wird durch einen Steuersatz von  $tP$  im Optimum ( $xSGK$ ) internalisiert. Die Pigou-Steuer verschiebt die Angebotskurve ( $A+tP$ ), so dass im neuen Schnittpunkt mit der Nachfragekurve anstatt der Menge  $xPGK$  die optimale Menge  $xSGK$  verwirklicht wird.

Beachten Sie bitte: Indem die Kostendiskrepanz internalisiert wird, ergibt sich ein effizientes Marktergebnis. Jedoch wird die Umweltbelastung durch die Produktion nicht vollständig vermieden; auch bei der Menge  $xSGK$  entstehen externe Zusatzkosten.

Die Pigou-Steuer führt zwar theoretisch zu einer effizienten Lösung. Aufgrund ihrer Informationsanforderungen an den Staat ist sie in der Praxis allerdings kaum durchführbar. Sie zu implementieren, stößt im wesentlichen auf drei Schwierigkeiten:

- Die Erzeuger externer Effekte lassen sich nicht immer zweifelsfrei identifizieren.
- Um den korrekten Steuersatz zu erheben, müssen die wirtschaftspolitischen Akteure private und externe Kosten genau kennen.
- Die staatlichen Akteure müssen unverzüglich den Steuersatz anpassen, wenn sich die ökonomischen Rahmenbedingungen ändern.

Praktisch durchführbar ist allerdings eine vereinfachte Lösung von William Baumol und Wallace Oates - der Standard-Preis-Ansatz. Dieses Konzept vermindert die Informationsanforderungen, indem es auf eine exakte Messung der externen Zusatzkosten verzichtet.

Statt dessen formulieren die staatlichen Entscheidungsträger einen bestimmten umweltpolitischen Standard, zum Beispiel einen maximal tolerierbaren Schadstoffausstoß. Dieser soll durch eine Lenkungssteuer erzielt werden. Da der genaue Steuersatz im Vorfeld unbekannt ist, werden die Abgaben zunächst mit einer niedrigen Höhe eingeführt. Anschließend muss der Steuersatz solange erhöht werden, bis der gewünschte umweltpolitische Standard erreicht ist.

## **(2) Subventionen**

Subventionen sollen die Erzeuger negativer externer Effekte zu einer umweltschonenden Produktion bewegen. Sie können auf mehrere Aspekte abzielen: Die Hersteller könnten darin unterstützt werden, (1) die Produktionsmenge umweltbelastender Stoffe zu vermindern, (2) umweltfreundliche Produktionsmethoden anzuwenden oder (3) Emissionen zu reduzieren. Staatliche Finanzhilfen sind in der Wirtschaftspolitik zwar beliebte, unter volkswirtschaftlichen

Effizienzaspekten jedoch verfehlte Instrumente.

Im Rahmen der Subventionslösung ergeben sich schwerwiegende Probleme:

- Staatliche Finanzhilfen belasten nicht die Verursacher der externen Effekte, sondern die Allgemeinheit. Es besteht die Gefahr von Marktzutritten neuer Unternehmungen, die ebenfalls in den Genuss von Finanzhilfen kommen wollen. Insgesamt kann es dadurch zu einem Anstieg der Umweltbelastung kommen.
- Möglicherweise kassieren auch jene Unternehmungen Subventionen, die ohnehin in umweltfreundliche Produktionsmethoden investiert hätten (Mitnahmeeffekt).

### **(3) Handelbare Zertifikate**

Frei handelbare Verschmutzungsrechte (Zertifikate) setzen einen Marktmechanismus in Gang, der Umweltschutzmaßnahmen zunehmend rentabler werden lässt. Aufgrund ihrer marktlichen Nähe präferieren viele Ökonomen diese Lösungsalternative. Am Beispiel von Emissionszertifikaten wird die Idee deutlich:

Ausgehend von einer als vertretbar angesehenen Höchstmenge an industriellen Emissionen schaffen die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger Nutzungsrechte an der Natur (Zertifikate). Sie stückeln die maximale zulässige Emissionsmenge in Teilmengen auf und verschenken, versteigern oder verkaufen die entsprechenden Zertifikate an interessierte Unternehmungen.

Damit erwerben die Industriebetriebe das Recht, während eines befristeten Zeitraumes eine bestimmte Menge genau definierter Schadstoffe an die Umwelt abzugeben. Ohne das Nutzungsrecht sind Schadstoffemissionen verboten. Zudem richtet der Staat eine Börse ein, an der die Unternehmungen die Zertifikate handeln können. Wenn nun eine Unternehmung die Produktion mit unveränderter Technik ausdehnen will, übersteigt es sein erworbenes Verschmutzungsrecht. Um staatliche Sanktionen zu vermeiden, muss es von anderen Unternehmungen zusätzliche Verschmutzungszertifikate erwerben. Aufgrund der erhöhten Nachfrage steigt der Preis für die Zertifikate.

Dadurch stellen sich Investitionen in umweltfreundlichere Techniken zunehmend als kostengünstigere Alternative dar. Schließlich können die Unternehmungen auch die Verkaufserlöse der Zertifikate für kostensenkende, ökologische Maßnahmen nutzen.

Die wirtschaftspolitischen Akteure können diesen Prozess forcieren, indem sie die Umweltzertifikate im Laufe der Zeit zurückkaufen oder sie in ihrer Gültigkeit zeitlich begrenzen.

Dies sind die wichtigsten Probleme der Zertifikatslösung:

- Die wirtschaftspolitischen Akteure müssen den angemessenen Umfang der Zertifikate ermitteln.
- Das Konzept funktioniert nur dann, wenn sich die Unternehmungen an die korrekten Emissionsmengen halten. Das setzt kostenintensive Kontrollen und glaubhafte Sanktionen voraus.
- Beim Rückkauf der Zertifikate entstehen dem öffentlichen Sektor Kosten.

### **(4) Ordnungsrechtliche Auflagen**

Ordnungsrechtliche Auflagen wie Ver- oder Gebote sollen die Ursachen eines externen Effekts

beseitigen. So könnten die wirtschaftspolitischen Akteure unerwünschte Verhaltensweisen verbieten oder zumindest einschränken bzw. erwünschte Verhaltensweisen erzwingen.

Drei Ansatzpunkte sind jeweils denkbar:

- Inputorientierte Auflagen: Die Wirtschaftspolitik schreibt den Herstellern vor, ausgewählte (umweltfreundliche) Rohstoffe zu verwenden.
- Produktionsorientierte Auflagen: Die Hersteller dürfen lediglich ein bestimmtes Produktionsverfahren anwenden.
- Outputorientierte Auflagen: Die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger reglementieren das Marktangebot. Von einem umweltschädlichen Gut darf nur eine bestimmte Menge produziert werden.

Bei der Konzeption sind folgende Probleme zu beachten:

- Auflagen sind nur dann sinnvoll, wenn sie sich auf eine absolute Größe beziehen (z.B. Gesamtmenge an Emissionen in einer Volkswirtschaft). Relative Größen (z.B. Beispiel Schadstoffe pro Kubikmeter Abluft oder pro Werk) sind hingegen problematisch. Sobald der Emissionsausstoß insgesamt erhöht wird oder neue Werke eröffnet werden, können trotz normgerechten Verhaltens die umweltpolitischen Ziele leicht verfehlt werden.
- Die staatlichen Entscheidungsträger können in den Auflagen nur das verlangen, was produktionstechnisch möglich und wirtschaftlich tragbar ist. Weil der aktuelle Stand der Technik nicht in allen Fällen sofort bestimmbar ist, sind die wirtschaftspolitischen Akteure auf Informationen der Unternehmungen angewiesen. Um kostenintensive Investitionen zu vermeiden, haben die Erzeuger der externen Effekte allerdings den Anreiz, die Möglichkeiten des technisch Machbaren herunterzuspielen.

Ver- oder Gebote wecken nicht das wirtschaftliche Eigeninteresse der Produzenten, neue, ressourcensparende Technologien zu entwickeln. Sie müssen sich lediglich an die bestehenden Normen anpassen. Die Innovationsfunktion des Marktes bleibt ungenutzt.

Bei der Auswahl dieser Instrumente sollten die wirtschaftspolitischen Akteure berücksichtigen, dass es auch dezentrale Lösungsalternativen gibt:

### **Private Verhandlungen: Das Coase-Theorem**

Bei eindeutigen Eigentums- und Verfügungsrechten (property rights), Abwesenheit von Transaktionskosten und vollständiger Information werden sich die betroffenen Akteure (Erzeuger und Empfänger eines externen Effektes) im Rahmen privater Verhandlungen auf eine effiziente Lösung einigen.

Diesen Ansatz entwickelte Nobelpreisträger Ronald Coase 1960 in seinem Artikel "The Problem of Social Cost". Er argumentiert am Beispiel eines Viehzüchters, dessen Tiere in den Feldern eines benachbarten Getreidefarmers umherlaufen und dadurch einen negativen externen Effekt erzeugen.

Wie kann eine private Lösung erzielt werden?

Bei eindeutigen Eigentums- und Verfügungsrechten werden sich Verhandlungen ergeben. Da der

Rinderzüchter für sein Vieh Weideland benötigt, wird er dem Farmer eine Entschädigung anbieten. Ist die Höhe der Entschädigung zu gering, wird sich der Getreidebauer auf sein Eigentumsrecht berufen und den Rinderzüchter verklagen. Bei einer angemessenen Entschädigung wird er hingegen auf das Angebot eingehen. Eine Einigung genügt damit dem Pareto-Kriterium: Mindestens einer der beiden wird besser gestellt, ohne dass die ökonomische Lage des anderen verschlechtert wird.

In der ökonomischen oder ökologischen Praxis findet sich das Coase-Theorem jedoch selten. Wie das folgende Beispiel offen legt, besteht die Ursache in den restriktiven Annahmen: Ein Braunkohlekraftwerk emittiert gefährliche Schadstoffe, die bei den Bewohnern in benachbarten Wohngebieten Gesundheitsschäden hervorrufen. Hier scheitert eine Lösung durch private Verhandlungen an folgenden Problemen:

- mangelnde Eigentums- und Verfügungsrechte: Ihre Spezifikation ist bei freien Gütern wie Luft oder Wasser nicht durchsetzbar. Damit fehlt den Anwohnern die rechtliche Grundlage, die Betreiber des Kraftwerkes zu einer Lösung zu bewegen.
- hohe Transaktionskosten: Langwierige Verhandlungen oder mögliche Rechtsstreitigkeiten zwischen den betroffenen Anwohnern und den Fabrikanten sind teuer und verhindern die Suche nach einer effizienten Lösung.
- asymmetrische Information: Informationsdefizite der Akteure blockieren eine Lösung. Möglicherweise wissen die betroffenen Bürger nichts von den Schadstoffemissionen des Kraftwerkes.
- zunehmende Anzahl der Verhandlungspartner: Die Wahrscheinlichkeit einer Einigung nimmt mit zunehmender Anzahl von Verhandlungsteilnehmern ab. Die betroffenen Anwohner sind uneins über ihre Verhandlungsstrategie: Manche fordern, das Werk zu schließen, andere fürchten den Verlust ihres Arbeitsplatzes.

### **Zusammenfassung**

1. Aufgrund der Diskrepanz zwischen privater und sozialer Kostenkalkulation können (technologische) externe Effekte ein allokatives Marktversagen verursachen.
2. Den wirtschaftspolitischen Akteuren stehen mit Pigou-Steuern, Subventionen, Auflagen und handelbaren Zertifikaten verschiedene Alternativen zur Verfügung. Allerdings gibt es keine perfekte Lösung: Alle Maßnahmen weisen mehr oder weniger starke Mängel auf.
3. Ein möglicher Ausweg - so das Coase-Theorem - liegt in privaten Verhandlungen. Voraussetzung dafür sind eindeutige Eigentums- und Verfügungsrechte, geringe Transaktionskosten und vollständige Informationen der Marktpartner.
4. Welches der möglichen Instrumente in der wirtschaftspolitischen Praxis Anwendung finden sollte, hängt vom Einzelfall ab. Effiziente Ergebnisse können sich im übrigen durch einen kombinierten Einsatz der verschiedenen Instrumente erzielen lassen.

### C.3. Öffentliche Güter

#### C.3.1 Öffentliche Güter versus private Güter

Der Marktmechanismus stellt Waren und Dienstleistungen bereit, die den Wünschen der Konsumenten optimal entsprechen. Zwei Merkmale sind für die gehandelten privaten Güter charakteristisch:

- Nur diejenigen Individuen können ein Gut konsumieren, die den vorgesehenen Marktpreis bezahlen. Alle anderen werden vom Verbrauch ausgeschlossen.
- Es herrscht Rivalität im Konsum: Ein Gut, das A konsumiert, kann B nicht mehr in Anspruch nehmen.

Beispiel:

In einer Kneipe erhält nur derjenige etwas zu trinken, der den entsprechenden Preis für das Getränk bezahlt hat (Ausschluss). Ein Glas Bier, das der eine Gast trinkt, kann ein anderer nicht mehr konsumieren (Rivalität). Liegen beide Merkmale vor, so handelt es sich um ein privates Gut.

Öffentliche Güter erfüllen diese beiden Merkmale nicht. Warum es deshalb zu einem allokativen Marktversagen kommt und welche wirtschaftspolitischen Lösungen existieren, um ein effizientes Angebot zu realisieren, das wird in diesem Kapitel behandelt.

Öffentliche Güter zeichnen sich durch zwei konstitutive Eigenschaften aus:

- Nicht-Ausschließbarkeit:  
Ein Ausschluss vom Konsum des Gutes ist entweder technisch nicht möglich oder aber ökonomisch unsinnig, weil die Kosten des Ausschlusses im Verhältnis zu den Kosten der Produktion prohibitiv hoch wären. Gilt das Prinzip der Ausschließbarkeit nicht, so verursacht ein öffentliches Gut zwangsläufig (technologische) externe Effekte.
- Nicht-Rivalität im Konsum:  
Das Gut kann von mehreren Individuen gleichzeitig genutzt werden, ohne dass sie sich in ihrem Konsum gegenseitig beeinträchtigen. Der Konsum ist damit auch unteilbar; jeder profitiert gleichermaßen (Kollektivkonsum).

Sofern beide Merkmale zugleich erfüllt sind, spricht man von einem reinen öffentlichen Gut.

Im gesamten Güterspektrum einer Volkswirtschaft bilden das reine öffentliche Gut und das private Gut zwei polare Konzepte. Folgende Mischformen lassen sich untergliedern:

- Allmendegüter: Der Konsum des Gutes ist zwar rivalisierend, jedoch ist ein Ausschluss technisch nicht möglich oder zu teuer. Beispiel: Fischgründe im offenen Meer.
- Mautgüter: Der Ausschluss ist zwar technisch möglich bzw. ökonomisch sinnvoll, jedoch ist der Konsum nicht rivalisierend. Beispiel: Autobahn ohne Stau.

Obgleich öffentliche Güter allen Individuen zur Verfügung stehen, kann ihr Nutzen doch räumlich begrenzt sein: Ein klassisches Beispiel für ein öffentliches Gut auf lokaler Ebene sind Straßenlaternen: Sie leuchten für jeden, der abends spazieren geht, und ihr Licht wird auch nicht

schwächer, wenn die Anzahl der Passanten zunimmt.

Landesverteidigung ist ein Beispiel für ein öffentliches Gut auf nationaler Ebene: Sofern ein Territorium vor einem Feind geschützt ist, gilt dieser Schutz für alle Bewohner des Gebietes. Auch wenn innerhalb der Region immer mehr Leute wohnen, so nimmt die äußere Sicherheit nicht ab. Ein Beispiel für ein internationales öffentliches Gut sind Maßnahmen gegen den Treibhauseffekt: Alle Anwohner der Erde profitieren gleichermaßen davon, unabhängig davon, ob sie selbst ihren Beitrag leisten.

Weil das Ausschluss-Prinzip versagt, stellt sich ein schwerwiegendes Problem: Potentielle Nachfrager haben den Anreiz, ihre wahren Präferenzen bezüglich Art und Umfang des öffentlichen Gutes zu verhüllen und sich vor den anfallenden Herstellungskosten zu drücken. Jeder vertraut darauf, dass die anderen Interessenten für die Kosten aufkommen; schließlich kann niemand - unabhängig vom Finanzierungsanteil - vom Konsum ausgeschlossen werden. Ökonomen bezeichnen dies als Trittbrett- oder Schwarzfahrerverhalten (free-rider-Verhalten).

Weil bei eigennützigem Verhalten jeder potentielle Konsument als Schwarzfahrer auftritt, kommt keine Marktnachfrage zustande - und damit auch kein Marktangebot. Individuell rationales Verhalten führt somit zu kollektiver Irrationalität. Denn trotz bestehender Präferenzen und eines potentiell vorhandenen Angebots wird ein gewünschtes Gut nicht gehandelt.

Weil der Marktmechanismus öffentliche Güter nicht bereitstellt - so die ökonomische Begründung -, ist ein wirtschaftspolitisches Handeln des Staates gerechtfertigt.

### **C.3.2 Wirtschaftspolitische Lösungsalternativen**

Die Aufgabe der staatlichen Entscheidungsträger besteht darin, öffentliche Güter effizient bereitzustellen. Art und Umfang sollte den Präferenzen der Bürger möglichst genau entsprechen, denn die Allgemeinheit muss das Angebot über Steuern finanzieren. Gesucht ist also ein Verfahren bzw. eine institutionelle Regel, mit deren Hilfe die Regierung die optimale Menge öffentlicher Güter ermitteln kann, obwohl die Individuen gerne Trittbrettfahrer sein würden.

Beachten Sie bitte: Staatliche Bereitstellung bedeutet nicht zwangsläufig, dass der öffentliche Sektor das betreffende Gut auch selbst produziert. Die staatlichen Träger der Wirtschaftspolitik können die gewünschten Leistungen von privaten Unternehmungen beziehen (Bau von Straßenlaternen oder Rüstungsgütern). Die private Produktion dürfte sogar effizienter sein, weil die öffentliche Verwaltung

- im Gegensatz zu privaten Unternehmen keinem Wettbewerbsdruck unterliegt,
- von den wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern nur schlecht kontrolliert werden kann.

Zwischen der optimalen Allokation privater und öffentlicher Güter besteht ein fundamentaler Unterschied. Vergleichen Sie bitte beide Lösungen.

#### **(1) Die optimale Allokation privater Güter**

In der Abbildung sind unterschiedliche Nachfragekurven (NA und NB) zweier Individuen (A und B) nach einem privaten Gut dargestellt. Die Angebotskurve (A) entspricht den Grenzkosten der Produktion.

Die Gesamtnachfrage (NA+B) nach dem privaten Gut ergibt sich aus einer horizontalen Aggregation der individuellen Nachfragekurven: Weil das Ausschlussprinzip gilt und Rivalität im Konsum vorliegt, muss der Anbieter jede Einheit des privaten Gutes für beide Individuen

gesondert produzieren und bereitstellen.

Die optimale Allokation privater Güter liegt im Schnittpunkt von Angebots- und Gesamtnachfragekurve (Punkt R). Auf dem Markt wird insgesamt die Menge  $x_A+B$  gehandelt, wobei das Individuum A die Menge  $x_A$  und B die Menge  $x_B$  konsumiert. Beide zahlen denselben Marktpreis  $p$ , der jeweils den Grenzkosten der Produktion entspricht.

## (2) Die optimale Allokation öffentlicher Güter

Bei öffentlichen Gütern stellt sich die Situation anders dar. Weil die Individuen dazu neigen, ihre Präferenzen zu verschleiern, wird im Extremfall keine marktliche Nachfrage offenbart. Um diesem Phänomen Ausdruck zu verleihen, zeigt die Graphik nunmehr Kurven der marginalen Zahlungsbereitschaft (MZBA und MZBB) für das öffentliche Gut. Man bezeichnet sie auch als Pseudo-Nachfragekurven, denn üblicherweise wird keine marktliche Nachfrage sichtbar.

Die Kurven der marginalen Zahlungsbereitschaft werden in der graphischen Darstellung also als bekannt vorausgesetzt. Sie veranschaulichen, wie viel ein Individuum für alternative Mengen des öffentlichen Gutes zu zahlen bereit wäre, wenn es seine wahren Präferenzen offen legen müsste.

Bei öffentlichen Gütern besteht keine Rivalität im Konsum, und das Ausschlussprinzip greift nicht. Die Menge des öffentlichen Gutes, die Individuum A finanziert, steht B gleichermaßen zum Konsum frei (und umgekehrt). Beide Individuen können sich also zusammenschließen und das Gut in der gewünschten Menge nur einmal bereitstellen. Die Kurve der gesamten marginalen Zahlungsbereitschaft ( $MZBA+B$ ) ergibt sich folglich aus einer vertikalen Aggregation der individuellen marginalen Zahlungsbereitschaften.

Ein simples Beispiel:

In einer Straße müssen zwei Laternen repariert werden. Ein Anwohner ist bereit, dafür 100 EUR zu bezahlen. Ein anderer will 50 EUR beisteuern. Für die Reparatur stehen damit insgesamt 150 EUR zur Verfügung. Ungeachtet der unterschiedlichen Finanzierungsbeiträge leuchten die Laternen jedoch beiden gleich.

Im Schnittpunkt von Angebotskurve und aggregierter marginaler Zahlungsbereitschaft ergeben sich das Marktgleichgewicht und die optimale Allokation des öffentlichen Gutes (Punkt Q). Beide Individuen konsumieren dieselbe Menge ( $x_A+B$ ), zahlen jedoch unterschiedlich viel. Die abweichenden Finanzierungsanteile sind auf die unterschiedlichen Wertschätzungen des Gutes zurückzuführen: A beteiligt sich entsprechend seiner marginalen Zahlungsbereitschaft lediglich in einer Höhe von  $p_A$ , während B  $p_B$  entrichtet. Zusammen zahlen sie den Preis  $p_A+B$ .

Bei der Analyse handelt es sich um einen partialanalytischen Ansatz. Eine allgemeine (totale) Lösung müsste zugleich die Bereitstellung öffentlicher und privater Güter berücksichtigen, um Aussagen über eine optimale Güterallokation in einer Volkswirtschaft zu treffen.

Der Unterschied zur optimalen Allokation privater Güter ist offenkundig:

Für eine Einheit eines privaten Gutes müssen die Individuen ein- und denselben Preis bezahlen. Der Marktpreis entspricht den Grenzkosten der Produktion. Für eine Einheit eines öffentlichen Gutes zahlt jedes Individuum entsprechend seiner marginalen Zahlungsbereitschaft einen unterschiedlichen Preis. Die Summe der Einzelpreise entspricht den Grenzkosten der Produktion.

Für die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger existiert damit folgendes Kalkül: Das Angebot an öffentlichen Gütern ist so lange auszudehnen, bis die Summe der marginalen

Zahlungsbereitschaft der Bürger den Grenzkosten der Herstellung entspricht.

Die entscheidende Frage lautet jedoch: Existiert überhaupt ein praktikables Verfahren, das die Zahlungsbereitschaft der Bürger vollständig aufdeckt und eine optimale Allokation öffentlicher Güter ermöglicht?

Eine vollständige Aggregation einer gesellschaftlichen Kurve der marginalen Zahlungsbereitschaft ist allenfalls theoretisch denkbar. Aufgrund der enormen Informationsanforderungen an den öffentlichen Sektor ist sie in der wirtschaftspolitischen Praxis unmöglich. Es gibt jedoch verschiedene Verfahren, mit denen man zumindest Anhaltspunkte über die individuellen Präferenzen gewinnen kann. Die drei wichtigsten sind demokratische Abstimmungsverfahren, die Wanderungsanalyse und die Aufwandmethode.

### **(1) Direkte Präferenzfassung durch Abstimmungen**

Die staatlichen Akteure könnten alle Gesellschaftsmitglieder über alternative Angebote öffentlicher Güter direkt abstimmen lassen. Damit die Wähler ihre Präferenzen möglichst unverzerrt offen legen, müssen sie nicht nur über die Höhe der geplanten Ausgaben, sondern auch über die konkreten Finanzierungsmodalitäten genau informiert sein. Alle Beteiligten müssen wissen, mit welcher individuellen Steuerlast eine Alternative verknüpft ist.

Rationale Individuen werden für jene Alternative votieren, die ihnen den relativ größten Nutzen stiftet. Sie enthüllen ihre wahren Präferenzen. Allerdings führen einfache Mehrheitsbeschlüsse nicht immer zu eindeutigen Ergebnissen; dieser Mangel ist als Condorcet-Paradoxon bekannt.

Einzig durch die Wicksellsche Einstimmigkeitsregel ließe sich eine optimale Allokation öffentlicher Güter erzielen: Die Regel verlangt zunächst eine Vorlage, welche die gewünschte Menge der öffentlichen Güter, die erforderliche Steuerhöhe und die konkrete Verteilung der Steuerlast auf die einzelnen Gesellschaftsmitglieder detailliert veranschaulicht. Das vorgelegte Programm kann in anschließenden Verhandlungen so lange verändert werden, bis Einstimmigkeit erreicht wird. Um den gesellschaftlichen Konsens zu ermöglichen, sind auch Kompensationszahlungen zwischen den Individuen denkbar.

Bei einer einstimmigen Annahme wäre das Pareto-Kriterium erfüllt. Denn eine Übereinkunft ist nur dann möglich, wenn die Präferenzen aller Beteiligten erfüllt sind. Würde der Beschluss die Nutzenposition auch nur eines einzigen Individuums verschlechtern, käme es zu einem Veto. Die Wicksellsche Einstimmigkeitsregel ist allerdings äußerst unpraktikabel: Die Entscheidung wird bei zunehmender Anzahl von Beteiligten immer schwieriger. Kommt keine Einigung zustande - im Extremfall wegen einer Gegenstimme -, so scheitert die Bereitstellung des öffentlichen Gutes.

### **(2) Indirekte Präferenzfassung durch Beobachtung**

Die marginale Zahlungsbereitschaft lässt sich auch indirekt ermitteln. Die staatlichen Entscheidungsträger beobachten das Verhalten der Menschen und erschließen damit ihre Präferenzen. Die zwei wichtigsten Methoden sind:

#### **1. Die Wanderungsanalyse**

Die Präferenzen für lokale öffentliche Güter - etwa die Qualität der kommunalen Infrastruktur - lassen sich anhand von Wanderungsbewegungen zwischen verschiedenen Gemeinden ermitteln.

Auf dieses Verfahren hat erstmals Charles Tiebout (1956) aufmerksam gemacht. Tiebout geht von zwei zentralen Prämissen aus:

- Die Gemeinden finanzieren ihr Angebot an öffentlichen Gütern ausschließlich über Steuern, die auf dem Äquivalenzprinzip beruhen; d.h. für die kommunalen Leistungen kommen allein die Nutznießer (also die Einwohner der Gemeinde) auf.
- Die Individuen sind bei der Wahl ihres Wohnortes vollkommen mobil. Ein Umzug verursacht keine relevanten Kosten.

Unter diesen Annahmen kommt es - so Tiebouts These - zu einer "Abstimmung mit den Füßen".

Personen mit einer starken Präferenz für öffentliche Güter werden demnach in Orte mit einem hohem Versorgungsniveau ziehen. Dafür nehmen sie eine höhere Steuerlast in Kauf, was wiederum einen Rückschluss auf ihre marginale Zahlungsbereitschaft zulässt. Indem die kommunalen Entscheidungsträger die Wanderungen analysieren, erhalten sie Informationen über die Effizienz ihrer Leistungen. Sie werden sich bemühen, ein optimales öffentliches Güterangebot bereitzustellen, um ein Abwandern der Gemeindebürger zu verhindern.

Gegen diesen Mechanismus spricht die Tatsache, dass die Bürger bei ihrer Wohnortwahl nicht vollkommen mobil sind: Ein Umzug verursacht in aller Regel Kosten.

Wandern einige Bürger doch ab, so ist dies nicht allein auf das Angebot an lokalen öffentlichen Gütern zurückzuführen. Persönliche Motive beeinflussen die Entscheidung - beispielsweise der Arbeitsplatz oder die Immobilienpreise.

## **2. Die Aufwandmethode**

Anhaltspunkte über die marginale Zahlungsbereitschaft für öffentliche Güter lassen sich zudem durch die Aufwandmethode gewinnen. Betrachten Sie zum Beispiel ein Naherholungsgebiet oder ein historisches Denkmal: Auch wenn der Genuss dieser öffentlichen Güter frei ist, müssen interessierte Individuen private Kosten in Kauf nehmen, etwa in Form von Fahrtkosten oder knapper Zeit. Je mehr nun ein Individuum aufwendet, um in den Genuss dieser Güter zu gelangen, desto höher scheint die Wertschätzung zu sein.

Steigen die zum Besuch des Naherholungsgebietes erforderlichen Fahrt- und Zeitkosten an, so geht die Nachfrage nach dem öffentlichen Gut zurück. So könnte man sogar eine Kurve der marginalen Zahlungsbereitschaft konstruieren.

Allerdings ergibt sich bei der Aufwandmethode ein zentrales Problem: Die Beziehung zwischen privaten Kosten und öffentlichem Gut muss eindeutig bestimmbar und komplementär sein. Wenn etwa die Fahrt zum Naturpark per se schon einen Nutzen stiftet, darf sie nicht als Aufwand interpretiert werden. Rückschlüsse auf die marginale Zahlungsbereitschaft wären dadurch verzerrt.

## **3. Private Bereitstellung öffentlicher Güter**

Auch private Lösungen bei der Bereitstellung öffentlicher Güter sind denkbar. So könnte sich eine überschaubare Kleingruppe darauf einigen, ein von allen gewünschtes öffentliches Gut vollkommen privat zu finanzieren. Wenn ein Gruppenmitglied befürchten muss, dass das Gut

ohne seinen Beitrag nicht in der gewünschten Menge bereitgestellt werden kann, wird es seine marginale Zahlungsbereitschaft nicht verschleiern. Durch die gegenseitige Kontrolle und den sozialen Druck innerhalb der Gruppe wird ein Trittbrettfahrer-Verhalten für ein einzelnes Gruppenmitglied unmöglich.

## **Zusammenfassung**

1. Öffentliche Güter unterscheiden sich von privaten Gütern in zweierlei Hinsicht: Ihr Konsum ist nicht rivalisierend, und niemand kann vom Konsum ausgeschlossen werden.
2. Eine optimale Allokation öffentlicher Güter ist dann erfüllt, wenn die Summe der marginalen Zahlungsbereitschaft aller Konsumenten den Grenzkosten der Produktion entspricht.
3. Weil jedoch keine marktliche Nachfrage offenbart wird, versagt der Marktmechanismus. Jedes rationale Individuum versucht als Trittbrettfahrer am Konsum teilzuhaben, ohne sich selbst an den Kosten zu beteiligen.
4. Die Aufgabe der wirtschaftspolitischen Akteure besteht darin, öffentliche Güter effizient bereitzustellen. Um dies zu gewährleisten, müssen sie die marginale Zahlungsbereitschaft der potentiellen Konsumenten offen legen.
5. Die Aggregation einer Kurve marginaler Zahlungsbereitschaften scheitert in der Praxis an den hohen Informationsanforderungen.
6. Es lassen sich jedoch über direkte Verfahren (demokratische Abstimmung) oder indirekte Verfahren (Wanderungsanalyse, Aufwandmethode) Anhaltspunkte über die individuellen Präferenzen bezüglich öffentlicher Güter gewinnen.

## **C.4. Informationsdefizite**

### **C.4.1 Das Problem**

Im Modell der vollständigen Konkurrenz verfügen sämtliche Marktteilnehmer über einen lückenlosen Kenntnisstand bezüglich des Verhaltens der Tauschpartner und der qualitativen Eigenschaften der gehandelten Produkte. Auch den Nutzen, den ein bestimmtes Gut stiftet, können die Menschen eindeutig abschätzen.

Das Kapitel zeigt, dass diese Annahmen in der Realität nicht immer vorzufinden sind. Wenn die Akteure Informationsdefizite haben, kann es zu einem allokativen Marktversagen kommen.

Informationsdefizite können sich im wesentlichen auf drei verschiedene Arten zeigen:

- Informationsdefizite bezüglich des Nutzen eines Gutes: Ein Konsument kann den wahren Nutzen eines Gutes nicht richtig einschätzen; er wird entweder über- oder unterschätzt.

Ein Beispiel: Da Kinder oder Eltern mitunter den Wert einer umfassenden Ausbildung nicht abschätzen, hat der Staat die allgemeine Schulpflicht eingeführt.

In diesem Zusammenhang spricht man von meritorischen Gütern. Aus der Sicht der politischen Entscheidungsträger ist die marktliche Nachfrage nicht wünschenswert. Sie ist entweder zu

gering, d.h. der wahre Nutzen eines Gutes wird von den Konsumenten missachtet. Beispiel: Kultur. Oder sie ist zu hoch, d.h. ein möglicher Schaden durch den Konsum eines Gutes wird unterschätzt. Beispiel: Drogen. Da meritorische Güter kein allokatives Marktversagen hervorrufen, kann von einer weiteren Untersuchung abgesehen werden.

- Informationsdefizite bezüglich der Qualität eines Gutes: Einige Marktteilnehmer können die qualitativen Eigenschaften eines Gutes schlechter einschätzen als andere. Es herrscht asymmetrische Information.
- Informationsdefizite bezüglich des Verhalten des potentiellen Tauschpartners: Spezielle Handlungen, die für eine Transaktion entscheidend sind, lassen sich nicht prognostizieren.

Aus den beiden letztgenannten Aspekten ergeben sich zwei Probleme: adverse selection und moral hazard.

### **(1) Adverse Selection**

Adverse selection (negative Auslese) bezieht sich auf Situationen, in denen die eine Marktseite wichtige qualitative Eigenschaften eines Gutes bzw. einer Leistung besser einschätzen kann als die Marktgegenseite. Man spricht dabei auch von versteckten Informationen.

Typisches Beispiel ist der Gebrauchtwagenmarkt:

Die Qualität gebrauchter Fahrzeuge lässt sich in der Regel erst nach dem Kauf ermitteln. Erscheint ein Auto zunächst intakt, stellt sich später ein schwerwiegender Mangel heraus. Ein gebrauchter PKW ist ein sogenanntes Erfahrungsgut, das zentrale Eigenschaften erst im alltäglichen Gebrauch zeigt.

Doch wo liegt das ökonomische Problem: Kann der Marktmechanismus nicht bei allen Gütern Angebot und Nachfrage zum Ausgleich bringen?

Zu dieser Frage hat der amerikanische Wirtschaftswissenschaftler George Akerlof ein prägnantes Beispiel vorgelegt:

Er unterscheidet zwischen "lemons" und "plums". Als "lemons" bezeichnet man in der amerikanischen Umgangssprache schlechte Gebrauchtwagen, "plums" stellen das positive Gegenstück dar.

Angenommen, auf einem Gebrauchtwagenmarkt treffen 100 Anbieter auf dieselbe Zahl von Nachfragern. Im Gegensatz zu den potentiellen Käufern wissen die Anbieter um die genaue Qualität ihres Wagens: Es gibt 50 "lemons" und 50 "plums". Die Besitzer der qualitativ hochwertigen Fahrzeuge wollen einen Preis von mindestens 2.000 Dollar erzielen; die Anbieter der minderwertigen Wagen geben sich mit 1.000 Dollar zufrieden. Die Nachfrager sind bereit, bis zu 2.400 Dollar für einen "plum" und bis zu 1.200 Dollar für einen "lemon" zu zahlen.

Wird der Marktmechanismus einen Ausgleich von Angebot und Nachfrage realisieren?

Bei vollständiger Markttransparenz ergeben sich keinerlei Probleme. Die hochwertigen Wagen werden zu einem Preis zwischen 2.000 und 2.400 Dollar gehandelt; der Spielraum bei den schlechteren Fahrzeugen läge zwischen 1.000 und 1.200 Dollar.

Bei unvollständiger Information versagt allerdings der Marktmechanismus. Die potentiellen Käufer können sich bei ihrem Entscheidungskalkül nicht am konkreten Einzelfall, sondern lediglich am durchschnittlichen Warenangebot orientieren. Bei ihrer maximalen

Zahlungsbereitschaft berücksichtigen sie also das Risiko, eine "lemon" zu erwerben. Wenn die Käufer also davon ausgehen, dass jeder zweite Wagen minderwertig ist, ergibt sich folgendes Kalkül:

$$0,5 \times 2.400 \$ + 0,5 \times 1.200 \$ = 1.800 \$.$$

Folglich liegt ihre maximale Zahlungsbereitschaft unter dem Preis, den die Anbieter der hochwertigen Fahrzeuge mindestens erzielen wollen. Zu diesem geringen Marktpreis wird jedoch kein "plum"-Besitzer auf ein Geschäft eingehen. Obwohl es eigentlich eine Nachfrage für bessere Gebrauchtwagen gibt, ziehen sich die entsprechenden Anbieter vom Markt zurück.

Falls die Käufer mit der Zeit merken, dass die durchschnittliche Qualität des Angebots nachlässt, sinkt die maximale Zahlungsbereitschaft so lange, bis sie sich letztlich auf 1.200 Dollar eingependelt hat.

Das Ergebnis lautet also: Bei unterschiedlichen Qualitätsstufen und asymmetrischer Information wird der Markt für hochwertige Gebrauchtwagen komplett zusammenbrechen. Die mindere Qualität verdrängt die gute Qualität (adverse selection).

## **(2) Moral Hazard**

Moral hazard (moralisches Risiko) bezeichnet Situationen, in denen eine Marktseite die zukünftigen transaktionsrelevanten Handlungen der Marktgegenseite nicht einschätzen kann; man spricht dabei auch von versteckten Handlungen.

Typisch ist dieses Problem für Versicherungsmärkte: Der Abschluss einer Versicherung kann zu einer Verhaltensänderung des Versicherungsnehmers führen, die vom Versicherer aufgrund asymmetrischer Information weder prognostiziert noch im nachhinein nachgewiesen werden kann.

Betrachten Sie den Versicherungsmarkt gegen Fahrraddiebstähle: Die Nachfrager zahlen eine Prämie dafür, dass die Versicherung im Schadensfall den Wert des Fahrrades ersetzt. Diese Absicherung könnte sich allerdings im Verhalten des Fahrradbesitzers niederschlagen. Er wird weniger vorsichtig sein, sein Rad nicht immer abschließen oder nur ein billiges Schloss kaufen. Denn was kann schon passieren: Bei einem Diebstahl gibt es ein neues Rad!

Weil dieses Problem bei jedem Fahrradbesitzer auftreten kann, wird die Versicherung von vornherein höhere Beiträge ansetzen. Dadurch belastet die Versicherung alle Nachfrager, die sich ungeachtet ihrer Police gegen mögliche Diebstähle schützen. Wenn die Versicherungsprämien jedoch zu stark ansteigen, lohnt sich für diese Gruppe keine Versicherung mehr. Bei ihrem sorgsamem Verhalten ist es billiger, auf einen Versicherungsschutz zu verzichten, als die teuren Beiträge zu zahlen.

Insgesamt kommt es damit zu einer Ansammlung von fahrlässigen Versicherungsnehmern. Dies wird eine Prämienhöhung nach sich ziehen. Sorgsame Nachfrager verlassen die Versicherung, und die weniger gewissenhaften bleiben übrig. Schließlich bricht der gesamte Markt für Fahrradversicherungen zusammen. Um Informationsdefizite zu verringern, so das ökonomische Argument, sind wirtschaftspolitische Aktivitäten begründet.

#### C.4.2 Lösungsansätze der Wirtschaftspolitik

Informationsdefizite auf Seiten der Konsumenten lassen sich zum einen durch staatliche Auflagen verringern.

Darüber hinaus gibt es noch weitere Lösungsansätze:

- Regulierung des Marktangebots: Der Staat kann den Marktzutritt reglementieren. Auf besonders sensiblen Märkten müssen die Anbieter strenge Zulassungsvorschriften erfüllen. Beispiel: die medizinische Approbation für einen Arzt. So weiß jeder Patient, dass eine gewisse qualitative Ausbildung vorliegt.
- Staatliche Informationen: Die wirtschaftspolitischen Akteure können schließlich die Bereitstellung von Informationen finanziell fördern, um eine bessere Markttransparenz zu gewährleisten. Beispiel: finanzielle Förderung der regionalen Verbraucherzentralen und der "Stiftung Warentest", welche über die objektiv erfassbaren Eigenschaften ausgewählter Waren und Dienstleistungen informiert.

Auf Versicherungsmärkten besteht folgender Lösungsweg:

- Pflichtversicherung: Damit es aufgrund von adverse selection oder moral hazard nicht zu einer Kumulierung von besonders risikoreichen Versicherungsnehmern kommt, führt der Staat eine Versicherungspflicht ein. Beispiel: Gesetzliche Sozialversicherungen.

Das Schaubild stellt noch einmal alle wirtschaftspolitischen Lösungsalternativen übersichtlich dar.

Staatliche Eingriffe in den Markt stellen nicht die einzige Möglichkeit dar, das Problem der Informationsmängel in den Griff zu bekommen. Die Marktteilnehmer selbst können asymmetrische Information verringern, um mögliche Transaktionen nicht scheitern zu lassen: Die schlechter informierte Marktseite könnte sich durch die aktive Suche nach Informationen einen besseren Marktüberblick verschaffen (screening). Die Marktgegenseite könnte fehlende Informationen bereitstellen (signalling).

#### **(1) Screening**

Die schlechter informierte Marktseite versucht, sich eine bessere Marktübersicht zu verschaffen (screening). Ein potentieller Konsument kann sich etwa selbst so gut wie möglich über den Zustand und die Qualität eines Gutes informieren oder Vergleiche mit konkurrierenden Angeboten durchführen. Sind dabei besondere Kenntnisse notwendig, können Experten konsultiert oder Fachzeitschriften zu Rate gezogen werden. Allerdings: Wenn die besser informierte Marktseite bestimmte Schlüsselinformationen nicht preisgeben will, sind die Möglichkeiten des screening begrenzt.

Bei der Informationssuche unterstellt man rationales Verhalten:

Wie die Abbildung verdeutlicht, lohnt es sich für ein Individuum, solange nach zusätzlichen Informationen zu suchen, bis sich Grenzkosten und Grenznutzen der Suche die Waage halten. Dann ist ein optimaler Informationsgrad erreicht.

## **(2) Signalling**

Auch die besser informierte Marktseite versucht der asymmetrischen Informationsverteilung entgegenzuwirken. Um das Interesse an einem potentiellen Tauschgeschäft zu signalisieren, werden freiwillig Informationen bereitgestellt (signalling). Dabei sind verschiedene Formen denkbar:

- Freiwilliges Garantieverprechen: Mit einer freiwilligen Garantie über die Funktionstüchtigkeit der Produkte signalisiert der Verkäufer die Hochwertigkeit seines Angebotes.
- Aufbau von Reputation: Der Aufbau eines guten Rufes kommt gewissermaßen einer Investition in zukünftige Transaktionen gleich. Denn Individuen zeichnen sich oftmals durch adaptive Erwartungen aus: Sie glauben, dass sich die in der Vergangenheit beobachteten Verhältnisse auch in Zukunft fortsetzen werden. Ein zufriedener Kunde wird also auch ein zweites Mal auf einen bewährten Anbieter zurückgreifen.

Eine hohe Reputation ist in der Regel umso bedeutender,

- je länger der Anbieter auf einem Markt agieren will,
- je leichter die tatsächliche Qualität nach Vertragsabschluß ermittelt werden kann und
- je häufiger das Produkt von einem Marktpartner gekauft wird (Stammkundschaft versus Laufkundschaft).

Auf Versicherungsmärkten, bei denen das Problem der asymmetrischen Information von besonderer Relevanz ist, haben sich folgende Lösungsansätze etabliert:

- Verträge mit Selbstbeteiligung: Durch Verträge mit einer Selbstbeteiligung können Versicherungen Probleme asymmetrischer Information verringern. Versicherungsnehmer verhalten sich vorsichtiger, wenn die Versicherung im Schadensfall nicht die vollen Kosten trägt.
- Schadensfreirabatte: Mit Schadensfreirabatten kann eine Versicherung das vergangene Verhalten eines Versicherungsnehmers berücksichtigen. Hat ein Individuum in den zurückliegenden Perioden keinerlei Schäden verursacht, handelt es sich offenbar um einen sorgsamen und damit risikoarmen Kunden. Die Versicherung honoriert dieses Verhalten mit niedrigeren Beiträgen. Umgekehrt hat der Kunde den Anreiz zur Achtsamkeit, um in den Genuss niedrigerer Versicherungsbeiträge zu gelangen.

## **Zusammenfassung**

1. Informationsdefizite können sich (1) auf den Nutzen eines Gutes, (2) auf die Qualität eines Gutes und (3) auf das Verhalten eines potentiellen Tauschpartners beziehen.
2. Durch adverse selection oder moral hazard können Transaktionen ausbleiben. In letzter Konsequenz kann der Markt versagen.
3. Durch wirtschaftspolitische Maßnahmen (gesetzliche Auflagen, Marktregulierung und staatliche Informationen, Pflichtversicherung) lässt sich die Markttransparenz erhöhen.
4. Bei ihrem Einsatz sollte aber stets in Betracht gezogen werden, dass es mit screening und signalling auch marktliche Instrumente zum Abbau von Informationsasymmetrien gibt.

## **D. Wirtschaftspolitik im Dienst der Stabilisierung**

Arbeitslosigkeit und Inflation - immer wieder kommt es zu Fehlentwicklungen in einer Volkswirtschaft. Wie lassen sich diese Probleme in den Griff bekommen?

Einige Ökonomen fordern eine nachfrageorientierte Stabilisierungspolitik, andere hingegen sehen in der Verbesserung der Angebotsbedingungen einen Lösungsweg. Das folgende Kapitel diskutiert Möglichkeiten und Grenzen dieser beiden kontroversen Strategien.

1. Das Konjunkturproblem
2. Nachfrageorientierte Stabilisierungspolitik
3. Angebotsorientierte Stabilisierungspolitik

### **Einführung**

Die Stabilisierung der konjunkturellen Entwicklung ist in den Augen zahlreicher Ökonomen das wichtigste Ziel der Wirtschaftspolitik. Eine eingehende Analyse dieses herausragenden staatlichen Aufgabenbereichs erfolgt in diesem Kapitel. Den theoretischen Zugang bildet die makroökonomische Theorie.

Gegenstand der makroökonomischen Theorie sind die aggregierten Sektoren "private Haushalte", "Unternehmungen", "Staat" und "Ausland". Sie zielt in erster Linie darauf ab, die Entstehung und Verwendung des Volkseinkommens sowie die Entwicklung von Beschäftigung und Inflation zu erklären.

Das Gegenstück bildet die Mikroökonomik, die sich auf die Entscheidungen der Vielzahl von einzelnen Wirtschaftseinheiten bezieht.

Im ersten Abschnitt wird das Problem der konjunkturellen Schwankungen anschaulich erklärt. Anschließend lernen Sie die beiden wichtigsten wirtschaftspolitischen Lösungsansätze kennen: einerseits die keynesianische Strategie der nachfrageorientierten Stabilisierungspolitik, andererseits das neoklassisch-monetaristische Konzept der angebotsorientierten Stabilisierungspolitik. Dabei wird jeweils ein einheitliches Untersuchungsschema angewandt: Zunächst werden jeweils die Grundannahmen und wirtschaftspolitischen Handlungsempfehlungen der Strategie charakterisiert. Danach werden die wichtigsten Kritikpunkte offengelegt.

### **D.1. Das Konjunkturproblem**

Eines der elementaren Probleme einer Volkswirtschaft besteht in der Instabilität der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Immer wieder kommt es zu ökonomischen Krisen, zu Arbeitslosigkeit oder Inflation. Diese können sogar die Akzeptanz der sozialen und politischen Verhältnisse in einem Staat gefährden.

Bei der Analyse der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sind zwei Begriffe von zentraler Bedeutung: Konjunktur und Wachstum.

- Wachstum: Jede Volkswirtschaft, die ihre Produktionsfaktoren voll auslastet, kann eine bestimmte Menge an Waren und Dienstleistungen herstellen. Den maximal produzierbaren Output bezeichnet man als Produktionspotential. Jede Gesellschaft wird versuchen, ihr

Produktionspotential immer weiter auszudehnen. Sofern dieses Unterfangen gelingt, spricht man von wirtschaftlichem Wachstum.

- Konjunktur: Der langfristige Wachstumstrend gibt jedoch keine Auskunft über die tatsächliche Produktion zu einem bestimmten Zeitpunkt; darauf bezieht sich der Begriff der Konjunktur. Als Konjunkturschwankungen bezeichnet man Schwankungen im Auslastungsgrad des Produktionspotentials.

Dieser Zusammenhang lässt sich in einer idealisierten Form auch graphisch veranschaulichen. Die Steigung der Gerade W zeigt, wie eine Volkswirtschaft sich längerfristig wirtschaftlich entwickelt. Um diesen durchschnittlichen Wachstumspfad schwankt die tatsächliche Auslastung des Produktionspotentials im Konjunkturverlauf (K). Bei einem Aufschwung nehmen die Unternehmungen die verfügbaren Produktionsfaktoren zunehmend stärker in Anspruch, bis im Boom ein konjunktureller Höhepunkt erzielt wird. Anschließend setzt ein Abschwung (Rezession) ein, der letztlich in einer Depression mündet: Produktionskapazitäten liegen brach.

Folgende Merkmale sind für die einzelnen Phasen charakteristisch:

- Aufschwung: steigendes Auftragsvolumen, Rückgang der Arbeitslosigkeit, steigende Löhne, steigendes Preisniveau (Inflation).
- Boom: schnell steigendes Auftragsvolumen, Vollbeschäftigung, hohe Löhne, schnell steigendes Preisniveau (Inflation).
- Abschwung (Rezession): schnell fallendes Auftragsvolumen, Zunahme der Arbeitslosigkeit, fallende Löhne, fallendes Preisniveau (Deflation).
- Depression: geringes Auftragsvolumen, hohe Arbeitslosigkeit, niedrige Löhne, niedriges Preisniveau.

Stabilisierungspolitik zielt darauf ab, die konjunkturellen Schwankungen einer Volkswirtschaft zu glätten und ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht zu realisieren.

Im einzelnen versuchen die staatlichen Entscheidungsträger, ein stabiles Preisniveau, einen hohen Beschäftigungsstand und einen ausgewogenen Außenhandel bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum zu verwirklichen. Vor allem die Bekämpfung von Inflation und Arbeitslosigkeit steht im Mittelpunkt der Stabilisierungspolitik.

Diese Ziele der Stabilisierungspolitik sind in der Bundesrepublik Deutschland im Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitätsgesetz) aus dem Jahre 1967 verankert. Der Zielkatalog heißt auch magisches Viereck.

### **Das Ziel der Vollbeschäftigung**

Ein hoher Beschäftigungsstand erklärt sich als Ziel der Wirtschaftspolitik nahezu von selbst. Denn Arbeitslosigkeit ist aus dreierlei Sicht bedenklich:

- individuell: Arbeitslosigkeit verschlechtert die materielle Situation eines Menschen. Darüber hinaus sind mit dem Verlust an Selbstwertgefühl erhebliche psychische Probleme denkbar.
- volkswirtschaftlich: Die Volkswirtschaft produziert suboptimal. Der wertvolle Produktionsfaktor Arbeit ist nicht voll ausgelastet.
- politisch: Massenarbeitslosigkeit bedroht die Stabilität des politischen Systems.

## Das Ziel der Preisniveaustabilität

Das Ziel eines stabilen Preisniveaus ist weniger offensichtlich. Warum ist Inflation eigentlich so schädlich für eine Volkswirtschaft?

Wenn die Preise aller Güter und Faktoren mit derselben Inflationsrate stiegen und alle Individuen die Entwicklung antizipieren könnten, benachteiligt Inflation niemanden. Diese Proportionalität und Vorhersehbarkeit ist in der wirtschaftlichen Realität allerdings nicht gegeben. Vor allem bei hohen und stark schwankenden Inflationsraten ergeben sich daher negative Allokations- und Verteilungseffekte:

Negative Allokationseffekte:

Ein stabiles Preisniveau gilt als eine wichtige Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Marktes und damit für eine optimale Allokation. Steigen im Rahmen der Inflation die Preise zwischen einzelnen Gütergruppen oder Faktoren unterschiedlich, gaukeln sie den Menschen falsche Knappheitsrelationen vor. Der verzerrte Preismechanismus lenkt knappe Ressourcen in eine ineffiziente Verwendung.

Negative Distributionseffekte:

Inflation kann eine unerwünschte Umverteilung von Einkommen und Vermögen bewirken. Betrachten Sie die folgenden Gruppen:

- Gläubiger und Schuldner: Wenn die Höhe der Schuld in nominalen Geldeinheiten fixiert ist, dann werden die Gläubiger gegenüber den Schuldnern benachteiligt. Durch die Inflation erhalten sie real einen geringeren Geldwert zurück.
- Besitzer von Geld- und Sachvermögen: Ein Anstieg des Preisniveaus schädigt die Besitzer von Geldvermögen. Im Gegensatz zu den Besitzern von Sachvermögen müssen sie einen Kaufkraftverlust hinnehmen.
- Empfänger von Löhnen: Wenn die Tarifparteien die Nominallöhne erst mit zeitlicher Verzögerung dem Anstieg des Preisniveaus anpassen, benachteiligt Inflation die Lohnempfänger. Ihr Reallohn sinkt.
- Empfänger von Transfereinkommen: Sofern die politischen Entscheidungsträger die Transferbeträge erst verzögert an das gestiegene Preisniveau angleichen, schädigt Inflation die Transferempfänger (zum Beispiel Rentner und Sozialhilfeempfänger).

Ökonomen diskutieren vor allem zwei Strategien zur Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung äußerst kontrovers: nachfrageorientierte versus angebotsorientierte Stabilisierungspolitik.

Die nachfrageorientierte Stabilisierungspolitik bezeichnet man auch als antizyklische Fiskalpolitik; sie basiert auf der keynesianischen Theorie.

Die angebotsorientierte Variante findet hingegen ihre Wurzeln in der klassisch-neoklassischen Theorie und im Monetarismus.

Beachten Sie bitte: Diese recht grobe Polarisierung dient als didaktische Hilfe. Die Anhänger ein- und derselben Strategie vertreten in manchen Detailfragen unterschiedliche Auffassungen. Einige Ökonomen präferieren auch eine gemischte Strategie, bei der Instrumente aus beiden Konzeptionen miteinander verknüpft werden.

## **D.2. Nachfrageorientierte Stabilisierungspolitik**

### **D.2.1 Charakteristische Merkmale**

Die Klassiker der Nationalökonomie waren davon überzeugt, dass ökonomische Krisen wie Arbeitslosigkeit allenfalls vorübergehend möglich sind. Auf lange Sicht wird der Marktmechanismus stets zu einem Gleichgewicht zurückfinden.

Es war der britische Nationalökonom John Maynard Keynes (1883-1946), der die klassische Theorie in Frage stellte: "In the long run, we are all dead" - mit diesem berühmten Ausspruch brachte er seine Kritik auf den Punkt.

Keynes stand unter dem Eindruck der Weltwirtschaftskrise in den dreißiger Jahren. Angesichts der erdrückenden Massenarbeitslosigkeit suchte er nach praktischen Rezepten, um wirtschaftliche Fehlentwicklungen vor allem zügig zu bewältigen.

Auf seinen Gedanken, die zahlreiche Ökonomen später weiterentwickelten, basiert die nachfrageorientierte Stabilisierungspolitik. Mit der Verabschiedung des "Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitätsgesetz)" im Jahre 1967 fand sie auch in der Bundesrepublik Anwendung.

### **(1) Grundannahmen**

Die Vertreter der nachfrageorientierten Stabilisierungspolitik beziehen sich im wesentlichen auf folgende zwei Prämissen:

- Instabilität der Marktwirtschaft:  
Ein marktwirtschaftliches System ist inhärent instabil. Allenfalls zufällig ist ein Gleichgewicht auf den Güter- und Faktormärkten möglich. In der Regel herrscht jedoch eine Tendenz zur Unterbeschäftigung. Der Marktmechanismus kann ökonomische Krisen weder verhindern noch lösen (Marktpessimismus).
- Bedeutung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage: Wirtschaftskrisen finden ihre Ursache in einer schwankenden gesamtwirtschaftlichen Güternachfrage. Nur bei einer stabilen Nachfrage ist eine gleichgewichtige Entwicklung der Wirtschaft möglich. Das Saysche Theorem, wonach sich jedes Angebot seine Nachfrage schafft, gilt folglich nicht.

Die gesamtwirtschaftliche Güternachfrage (YN) besteht aus:

- der Konsumgüternachfrage der privaten Haushalte (C), der Investitionsgüternachfrage der Unternehmungen (I),
- der Nachfrage des Staates nach Waren und Dienstleistungen (ASt),
- dem Saldo aus Exportgüternachfrage und Importen (Ex-Im).

Eine Volkswirtschaft befindet sich im Gleichgewicht, wenn die gesamtwirtschaftliche Güternachfrage (YN) dem maximal produzierbaren Güterangebot (YA) entspricht.

### **(2) Wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen**

Die Instabilität der Wirtschaft erfordert korrigierende Eingriffe des Staates. Die nachfrageorientierte Stabilisierungspolitik zielt darauf ab, konjunkturelle Schwankungen durch eine antizyklische Variation der staatlichen Einnahmen und Ausgaben (Fiskalismus) zu glätten.

Der zentrale Ansatzpunkt der Politik bildet die gesamtwirtschaftliche Güternachfrage. Je nach konjunktureller Lage sind zwei unterschiedliche Ansätze zu unterscheiden:

- Expansive Fiskalpolitik: In einem konjunkturellen Abschwung bzw. in der Depression ist die gesamtwirtschaftliche Güternachfrage im Verhältnis zum Produktionspotential zu gering. Es kommt zu Arbeitslosigkeit. Um die Nachfrangelücke zu verringern, muss der öffentliche Sektor die Staatsausgaben erhöhen bzw. seine Steuereinnahmen senken.
- Kontraktive Fiskalpolitik: In einem Konjunkturaufschwung bzw. im Boom ist die gesamtwirtschaftliche Güternachfrage im Verhältnis zum Produktionspotential zu hoch. Inflation ist die Folge. Um den Nachfrageüberhang zu vermindern, muss der Staat seine Ausgaben reduzieren bzw. die Steuereinnahmen erhöhen.

Die Wirtschaftspolitiker können die gesamtwirtschaftliche Güternachfrage (YN) entweder indirekt oder direkt steuern:

- indirekter Einfluss: Mit der Variation der Steuern und Transfers (Subventionen und Sozialtransfers) lässt sich das verfügbare Einkommen der Haushalte bzw. die Ertragslage der Unternehmungen verändern. Der Staat beeinflusst dadurch mittelbar die Konsumgüternachfrage der Haushalte (C) und die Investitionsgüternachfrage der Unternehmungen (I).
- direkter Einfluss: Mit öffentlichen Realausgaben für Waren- und Dienstleistungen (ASt) tritt der Staat selbst als Nachfrager in Erscheinung.

Die Regierung versucht, die Aggregate der privaten Nachfrage, also die gesamte Konsum- und Investitionsnachfrage, zu beeinflussen. Einzelne Märkte oder die Entscheidungen einzelner Akteure stehen nicht zur Disposition. Man spricht daher auch von Globalsteuerung.

Die Idee der antizyklischen Nachfragesteuerung lässt sich auch graphisch veranschaulichen. Betrachten Sie dazu bitte erneut den idealisierten Konjunkturverlauf.

Während eines konjunkturellen Aufschwungs betreibt der Staat eine kontraktive Fiskalpolitik. Die staatlichen Ausgaben sind niedriger als die Einnahmen; idealerweise lassen sich Rücklagen bilden. Die Reduktion der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage drosselt die überhitzte Konjunktur und vermeidet Inflation.

In der Rezession betreibt der Staat eine expansive Fiskalpolitik. Die staatlichen Ausgaben sind höher als die Einnahmen; die Rücklagen werden aufgelöst. Die gesamtwirtschaftliche Nachfrage bricht daher nicht völlig ein; Arbeitslosigkeit bleibt aus.

Durch den antizyklischen Einsatz der öffentlichen Finanzen lassen sich die Konjunkturschwankungen glätten. Die staatlichen Akteure ermöglichen eine gleichmäßige ökonomische Entwicklung.

Damit die fiskalpolitischen Instrumente überhaupt eine Wirkung entfalten, müssen jedoch folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- Das Volumen der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben muss ausreichend groß sein, so dass sich bei ihrer Änderung fühlbare Effekte auf die Wirtschaft entfalten.

- Eine Variation der Haushaltsspositionen muss auch kurzfristig institutionell möglich sein. Die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben dürfen nicht langfristig durch politische Beschlüsse oder rechtliche Normen fixiert sein.

## Multiplikatoreffekte

In den Augen der keynesianisch orientierten Ökonomen ist die Variation der staatlichen Finanzen deshalb so wirkungsvoll, weil sie Multiplikatoreffekte auf die gesamte Volkswirtschaft auslöst: Wenn etwa der öffentliche Sektor die Staatsausgaben um eine bestimmte Einheit steigert, so erhöht sich dadurch das Volkseinkommen um ein Vielfaches.

Die multiplikativen Wirkungen stehen daher im Zentrum der nachfrageorientierten Stabilisierungspolitik. Sie lassen sich auch formal herleiten.

Betrachten Sie eine geschlossene Volkswirtschaft ohne indirekte Steuern und Transferzahlungen. Die gesamtwirtschaftliche Güternachfrage (YN) setzt sich dann aus der Konsumgüternachfrage der privaten Haushalte (C), der Investitionsgüternachfrage der Unternehmungen (I) und den Realausgaben des Staates (ASt) zusammen:

$$YN = C + I + ASt \quad (1)$$

In der keynesianischen Theorie lautet die Konsumgüternachfrage der Haushalte:

$$C = C_{aut} + C' * Y \quad (2)$$

Das Produkt aus marginaler Konsumneigung (C') und Volkseinkommen (Y) bringt zum Ausdruck, dass ein Teil des Konsums von der Höhe des laufenden Einkommens abhängt, d.h. es wird immer ein bestimmter konstanter Prozentsatz des Einkommens konsumiert. Der Konsum geht demnach zurück, wenn im konjunkturellen Abschwung das Volkseinkommen sinkt.

Ein gewisser Teil der Konsumnachfrage ist allerdings unabhängig vom Einkommen. Denn selbst in der Depression werden die Haushalte etwas konsumieren. Es handelt sich dabei um den sogenannten autonomen Konsum (C<sub>aut</sub>).

Wenn Sie die keynesianische Konsumfunktion (2) in die Funktion der gesamtwirtschaftlichen Güternachfrage (1) einsetzen, ergibt sich:

$$YN = C_{aut} + C' * Y + I + ASt$$

Ein Gleichgewicht auf dem Gütermarkt (Y) herrscht dann, wenn die gesamtwirtschaftliche Güternachfrage YN mit dem von den Unternehmungen in der laufenden Periode erzeugten Güterangebot YA übereinstimmt:

$$Y = YA = YN = C_{aut} + C' * Y + I + ASt$$

Also:

$$Y = C_{aut} + C' * Y + I + ASt$$

Bringen Sie nun die Variable Y auf die linke Seite der Gleichung:

$$Y = C_{\text{aut}} + C' * Y + I + A_{\text{St}}$$

$$Y - C' * Y = C_{\text{aut}} + I + A_{\text{St}}$$

$$Y (1 - C') = C_{\text{aut}} + I + A_{\text{St}}$$

$$Y = 1 / (1 - C') * (C_{\text{aut}} + I + A_{\text{St}})$$

In Veränderungsgrößen ausgedrückt, ergibt sich:

$$DY = 1 / (1 - C') * (DC_{\text{aut}} + DI + DA_{\text{St}})$$

Den Term  $1 / (1 - C')$  bezeichnet man auch als den elementaren Multiplikator. Er gibt an, wie stark sich das Volkseinkommen verändert, wenn sich die Nachfragekomponenten (autonomer Konsum, Investitionen oder Staatsausgaben) verändern.

Angenommen der autonome Konsum und die Investitionen seien konstant. Die marginale Konsumneigung betrage 0,8.

Wie verändert sich das Volkseinkommen, wenn der öffentliche Sektor seine Realausgaben um eine Einheit erhöht?

$$DY = 1 / (1 - C') * DA_{\text{St}}$$

$$DY = 1 / (1 - 0,8) * 1$$

$$DY = 5$$

Das verblüffende Ergebnis: Jede zusätzliche Einheit der Staatsausgaben erhöht das Volkseinkommen um fünf Einheiten. Dieser Multiplikatoreffekt bildet nach Auffassung der keynesianisch orientierten Ökonomen eine zentrale theoretische Begründung für fiskalpolitische Interventionen.

### ***IS-LM-Modell***

Mit Hilfe des makroökonomischen IS-LM-Modells lässt sich die Wirkung der nachfrageorientierten Stabilisierungspolitik graphisch veranschaulichen.

Die IS-Kurve ist der geometrische Ort aller Kombinationen von Volkseinkommen (Y) und Zins (i), bei denen sich der Kapitalmarkt im Gleichgewicht befindet. Geplante Investitionen (Investments) und geplantes Sparen (Savings) stimmen überein.

Die LM-Kurve ist der geometrische Ort aller Kombinationen von Volkseinkommen (Y) und Zins (i), bei denen sich der Geldmarkt im Gleichgewicht befindet. Geldnachfrage (Liquidity Demand) und Geldangebot (Money Supply) sind gleich hoch.

Betrachten Sie nun die folgenden beiden Szenarien:

#### ***(1) Investitionsfalle***

In einer Investitionsfalle haben die Unternehmungen denkbar schlechte Ertragserwartungen - zum Beispiel während einer Depression. Auch wenn der Zins auf dem Kapitalmarkt extrem fällt, sind die Unternehmungen nicht zu neuen Investitionen bereit.

Die senkrecht verlaufende IS-Kurve repräsentiert die zinsunabhängige Investitionsnachfrage. Der Schnittpunkt mit der LM-Kurve (Punkt P) zeigt die Höhe des Volkseinkommens ( $Y_0$ ) und die Höhe des Zinssatzes ( $i_0$ ).

Aufgrund der mangelnden Investitionsnachfrage könnte die gesamtwirtschaftliche Güternachfrage so gering sein, dass Arbeitslosigkeit herrscht. In einer solchen Situation kann der Marktmechanismus keine Lösung herbeiführen.

Die Lösung: Der öffentliche Sektor verschuldet sich am Kapitalmarkt und betreibt eine expansive Fiskalpolitik. Durch die zusätzlichen Staatsausgaben für Waren und Dienstleistungen verlagert sich die IS-Kurve von  $IS_0$  nach  $IS_1$ . Das Volkseinkommen steigt von  $Y_0$  auf  $Y_1$ , der Zins von  $i_0$  auf  $i_1$ . Das neue Gleichgewicht liegt im Punkt Q.

Durch die gestiegene Güternachfrage benötigen die Produzenten neue Arbeitskräfte. Die Beschäftigung steigt.

## **(2) Liquiditätsfalle**

In einer Liquiditätsfalle ist der Zinssatz für Wertpapiere, gemessen an den Erwartungen potentieller Geldanleger, auf einem extrem niedrigen Niveau. Jeder vermutet, dass der Zins in Zukunft ansteigen wird. Daher ist niemand bereit, festverzinsliche Papiere zu kaufen: Denn bei steigenden Zinsen fallen ihre Kurse. Um Spekulationsverluste zu vermeiden, ziehen die Menschen Geldhaltung vor.

Infolge dieser sogenannten absoluten Liquiditätspräferenz kann der Zins nicht mehr unter das Niveau von  $i_0$  fallen. IS- und LM-Kurve schneiden sich im Punkt R.

Das kann folgendes Problem verursachen: Zwar ist der Zinssatz in den Augen potentieller Geldanleger extrem niedrig. Für eine ausreichende Investitionsnachfrage der Unternehmungen kann er aber immer noch zu hoch sein. Bleiben Investitionen in großem Maße aus, könnte die gesamtwirtschaftliche Güternachfrage insgesamt so gering sein, dass sie Arbeitslosigkeit hervorruft.

Mit dem Volkseinkommen  $Y_0$  ist also Unterbeschäftigung verknüpft. Auch in dieser Situation kann der Marktmechanismus keine Lösung herbeiführen.

Erhöht allerdings der öffentliche Sektor im Zuge einer expansiven Fiskalpolitik die Realausgaben, dann verschiebt sich die IS-Kurve von  $IS_0$  zu  $IS_1$ . Multiplikatorwirkungen begleiten diesen Prozess. Punkt S veranschaulicht das neue Gleichgewicht. Das Volkseinkommen steigt von  $Y_0$  auf  $Y_1$ , während das Zinsniveau von den staatlichen Maßnahmen unberührt bleibt. Mit den erhöhten Staatsausgaben steigt die gesamtwirtschaftliche Güternachfrage an: Die Arbeitslosigkeit geht zurück.

### **D.2.2. Kritik**

Die nachfrageorientierte Stabilisierungspolitik blieb nicht frei von Kritik. Fünf dieser Kritikpunkte seien ausführlicher diskutiert:

#### **(1.) Zeitliche Verzögerungen**

Die Gegner der antizyklischen Nachfragesteuerung bemängeln in erster Linie, dass deren Programme erst mit zeitlicher Verzögerung (time lag) wirken.

Die gesamte zeitliche Verzögerung lässt sich in eine Innen- und eine Außenverzögerung unterteilen:

- Innenverzögerung (inside lag): Der inside lag beschreibt jene zeitliche Verzögerung, die im internen Handlungs- und Entscheidungsbereich der fiskalpolitischen Akteure angesiedelt ist.
- Außenverzögerung (outside lag): Der outside lag umfasst die zeitliche Verzögerung, die in externen marktlichen Prozessen ihre Ursache findet.

Im einzelnen können folgende Verzögerungen auftreten:

- Störungsverzögerung (disturbance lag):  
Es vergeht Zeit, bis sich aus einer sektoralen Wirtschaftskrise ein gesamtwirtschaftlicher Konjunkturreinbruch entwickelt.
- Erkennungsverzögerung (recognition lag):  
Die Regierung erkennt den Konjunkturreinbruch zu spät, weil das statistische Datenmaterial zu schlecht ist.
- Diagnoseverzögerung (diagnostic lag):  
Die Analyse der ökonomischen Störung durch die fiskalpolitischen Akteure dauert zu lange.
- Entscheidungsverzögerung (decision lag):  
Die Entscheidung über einen konkreten Handlungsbedarf und die Auswahl geeigneter fiskalpolitischer Instrumente benötigt einen zu langen Zeitraum.
- Operationelle Verzögerung (operational lag):  
Es verstreicht wertvolle Zeit, bis sich die fiskalpolitischen Instrumente auf das Verhalten der Marktteilnehmer auswirken.

Je mehr Zeit vergeht und je kürzer der Konjunkturzyklus dauert, desto größer ist die Gefahr einer verfehlten Fiskalpolitik. Beträgt der gesamte time lag genau einen Konjunkturzyklus, so verschärfen die Interventionen sogar die konjunkturellen Schwankungen.

Die Abbildung zeigt die prozyklische Wirkung der Politik: Sie erhöht die Konjunkturschwankungen, anstatt sie zu glätten.

## ***(2.) Verdrängung privatwirtschaftlicher Aktivitäten***

Darüber hinaus bemängeln die Kritiker der nachfrageorientierten Stabilisierungspolitik, dass das staatliche Engagement privatwirtschaftliche Aktivitäten verdrängt. Ökonomen bezeichnen dieses Phänomen als crowding-out.

Betrachten Sie noch einmal das IS-LM-Modell:

Der Staat verschuldet sich auf dem Kapitalmarkt, um eine expansive Fiskalpolitik zu finanzieren. Durch die erhöhten Ausgaben für Waren und Dienstleistungen verschiebt sich die IS-Kurve von  $IS_0$  nach  $IS_1$ . Wenn der Multiplikatoreffekt wie beabsichtigt wirkt, vergrößert die zusätzliche Staatsnachfrage das Volkseinkommen von  $Y_0$  auf  $Y_2$ . Tatsächlich stellt sich aber nur  $Y_1$  ein.

Der Grund: Durch die zusätzliche Kapitalnachfrage des öffentlichen Sektors steigt der Zinssatz von  $i_0$  auf  $i_1$ . Kapital wird damit auch für private Investoren teurer. Der höhere Zinssatz drängt ihre ökonomischen Aktivitäten zurück. Die staatliche Investition verdrängt private Investitionen. Das crowding-out entspricht in der Graphik der Strecke  $Y_1Y_2$ .

### ***(3.) Mangelnde politische Durchsetzbarkeit***

Ein schwerwiegendes Problem der antizyklischen Nachfragesteuerung besteht in ihrer politischen Durchsetzbarkeit.

Die fiskalpolitische Praxis zeigt, dass die staatlichen Entscheidungsträger überwiegend expansive Maßnahmen ergreifen. Auf notwendige Ausgabenkürzungen im Konjunkturaufschwung verzichtet die Regierung jedoch gern. Eine zunehmende Staatsverschuldung ist die Folge. Aus dieser Kritik hat sich die Theorie der politischen Konjunkturzyklen entwickelt. Ihre Kernaussage: Die staatlichen Entscheidungsträger rufen sogar gezielt Konjunkturschwankungen hervor.

Bedenken Sie: Das Hauptinteresse der Regierung besteht darin, dass die Bürger sie wiederwählen. Daher sind Politiker versucht, mit den Mitteln der Fiskalpolitik zu einem Wahltermin ein (kurzfristig) höheres Wirtschaftswachstum und niedrigere Arbeitslosigkeit zu erzielen. Nach der Wahl erhöhen sie gemäß der Theorie der politischen Konjunkturzyklen die Steuern, um die expansive Politik nachträglich zu finanzieren. Diese Strategie haben die Bürger bis zur nächsten Wahl wieder vergessen. Aus Dank über erneute "Wahlgeschenke" geben sie der Regierung wiederum ihre Stimme.

### ***(4.) Rationale Erwartungen***

Nach Ansicht der amerikanischen Wirtschaftswissenschaftler Robert Lucas und Robert Barro ist die nachfrageorientierte Stabilisierungspolitik per se zum Scheitern verurteilt. Sie begründen dies mit der Theorie rationaler Erwartungen:

Denn die Menschen leiten aus dem Einsatz des fiskalpolitischen Instrumentariums in der Vergangenheit Erwartungen für die Zukunft ab. Sie antizipieren die künftige Politik des Staates, berücksichtigen dies in ihrem eigenen Handeln und neutralisieren damit die instrumentelle Wirkung.

Ein Beispiel:

Der öffentliche Sektor verschuldet sich auf dem Kapitalmarkt, um eine expansive Fiskalpolitik zu finanzieren. Die privaten Wirtschaftsakteure wissen jedoch, dass der Staat seine Schulden nur durch höhere Steuern in der Zukunft begleichen kann. Darauf richten sich die rationalen Individuen ein: Sie leisten bereits in der Gegenwart einen Konsumverzicht, um die künftige Steuerlast tragen zu können.

Damit ist die Politik zur Wirkungslosigkeit verdammt. Trotz des zusätzlichen staatlichen Engagements bleibt die gesamtwirtschaftliche Güternachfrage konstant.

### ***(5.) Ordnungspolitische Bedenken***

Der Einsatz des fiskalpolitischen Instrumentariums stellt einen ebenso unzulässigen wie schädlichen Eingriff in das Marktgeschehen dar - so die Gegner der Politik. Die Interventionen wirken auf mittlere Sicht wie eine gefährliche Droge, welche die Menschen immer abhängiger macht. Die Marktteilnehmer verlassen sich zunehmend auf den Staat, wenn die Konjunktur ins Schwanken gerät. Eigeninitiative erlahmt immer mehr, wirtschaftliches Wachstum bleibt aus.

Dieser Kritikpunkt leitet über zum nächsten Kapitel: die angebotsorientierte Stabilisierungspolitik.

### **D.3. Angebotsorientierte Stabilisierungspolitik**

#### **D.3.1 Charakteristische Merkmale**

Die nachfrageorientierte Stabilisierungspolitik zeigte in der wirtschaftspolitischen Praxis der siebziger Jahre wenig Erfolg. Im Gegenteil: In fast allen westlichen Industrienationen herrschte zu dieser Zeit zugleich hohe Arbeitslosigkeit und starke Inflation (Stagflation).

Dies führte zu einer Renaissance des (neo-)klassischen Denkens und zu einem Wandel der Wirtschaftspolitik. Vor allem die amerikanischen Nobelpreisträger Milton Friedman und Robert Lucas forderten eine Abkehr von der antizyklischen Nachfragesteuerung.

Seither versuchen die meisten Regierungen der westlichen Industrienationen, eher eine angebotsorientierte Politik zu betreiben. Eine extreme supply side economics etablierte Margaret Thatcher nach ihrem Amtsantritt im Jahre 1979 in Großbritannien ("Thatcherism"). In den Vereinigten Staaten folgte 1981 Ronald Reagan ("Reaganomics"). Eine gemäßigte Variante fordert in der Bundesrepublik der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; dabei soll die gesamtwirtschaftliche Nachfrage allerdings nicht völlig ausgeblendet bleiben.

Friedman war davon überzeugt, dass expansive Fiskalpolitik auf längere Sicht lediglich Inflation hervorrufe, ohne Arbeitslosigkeit zu beseitigen. Umgekehrt steigere kontraktive Fiskalpolitik die Arbeitslosigkeit, ohne dass die Inflation abnehme: ein Teufelskreis, der schließlich in Stagflation münde.

Die politischen Entscheidungsträger müssen daher die kurzsichtige und hektische Variation der staatlichen Finanzen durch eine langfristige und konstante Wirtschaftspolitik ersetzen. Die Grundannahmen der Strategie verdeutlichen die Distanz zur nachfrageorientierten Stabilisierungspolitik:

#### **(1) Grundannahmen**

In der Tradition Adam Smiths basiert die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik auf zwei zentralen Prämissen:

- Stabilität der Wirtschaft: Ein marktwirtschaftliches System ist inhärent stabil. Das freie Spiel der Marktkräfte bringt mögliche konjunkturelle Schwankungen eigenständig zum Ausgleich (Marktoptimismus). Die Fehlentwicklungen, die in der wirtschaftlichen Realität zu beobachten sind, beruhen nicht auf Mängeln des Marktmechanismus. Die Ursachen liegen vielmehr in staatlichen Interventionen.
- Bedeutung des gesamtwirtschaftlichen Angebots: Das Saysche Theorem gilt: Jedes Angebot schafft sich selbst seine Nachfrage. Damit sich eine Wirtschaft positiv entwickelt, muss sich das Angebot aber auch frei entfalten können. Blockieren hingegen (ungerechtfertigte) administrative Zwänge oder staatliche Regelungen die Angebotsbedingungen, sind ökonomische Krisen unvermeidbar.

#### **(2) Wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen**

Angebotsorientierte Stabilisierungspolitik basiert auf dem zentralen Leitgedanken: Der Marktmechanismus muss reaktiviert werden. Dem Staat kommt lediglich die Aufgabe zu, durch

eine konstante und verlässliche Ordnungspolitik die Angebotsbedingungen in einer Volkswirtschaft zu optimieren.

Die staatlichen Akteure müssen vor allem die einzelnen Politikfelder koordinieren und die Kompetenzen zwischen den Trägern der Wirtschaftspolitik eindeutig abklären.

Allgemeine Wirtschaftspolitik:

Ein Hauptanliegen der angebotsorientierten Stabilisierungspolitik besteht darin, den privaten Sektor zu stärken. Der Staat solle sich hingegen aus den marktwirtschaftlichen Prozessen so weit wie möglich zurückziehen. Folgende generelle Empfehlungen sind damit verbunden:

- Deregulierung: Die Politik soll die privatwirtschaftlichen Aktivitäten von unnötigen administrativen Fesseln befreien. Denken Sie zum Beispiel an komplizierte und langwierige Genehmigungsverfahren.
- Privatisierung: Der öffentliche Sektor soll sich nicht selbst am Markt betätigen. Statt dessen sollte er verstaatlichte Wirtschaftsbereiche in private Hände überführen.

Geldpolitik:

Der Geldpolitik - institutionalisiert in einer unabhängigen Notenbank - fällt eine herausragende Rolle zu. Daher bezeichnet man die angebotsorientierte Stabilisierungspolitik manchmal auch als Monetarismus.

Milton Friedman schlug vor, die Inflation mit folgendem Konzept zu bekämpfen: Die Notenbank soll die Geldmenge jährlich mit einer konstanten Rate wachsen lassen, die dem zukünftig erwarteten realen Wirtschaftswachstum entspricht. Diese Geldmengenregel sollte die Regierung sogar in der Verfassung verankern.

Weil die Geldmenge mit der Entwicklung des Produktionspotentials der Volkswirtschaft Schritt halten soll, spricht man auch von einer potentialorientierten Geldpolitik.

Indem die Notenbank das Geldmengenziel im Vorfeld bekannt gibt, können die privaten Akteure verlässliche Zukunftserwartungen bilden. Investoren sind somit eher bereit, ihr Kapital auch in längerfristige Projekte zu binden. Dies stabilisiert die wirtschaftliche Entwicklung und verhindert Inflation.

Beschäftigungspolitik:

Die Hauptverantwortung für einen hohen Beschäftigungsstand liegt nicht in erster Linie beim Staat. Vielmehr stehen die Tarifparteien (Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften) selbst in der Pflicht, die Arbeitslosigkeit zu verringern. Denn die Höhe der Löhne ist ein Faktor, der die Arbeitsnachfrage entscheidend beeinflusst. Zu hohe Lohnkosten können ein erhebliches Hemmnis auf dem Arbeitsmarkt darstellen.

Angebotsökonomien empfehlen zweierlei:

- Differenzierte Löhne: Die Löhne sollen stärker den ökonomischen Verhältnissen einer Region und einer Branche Rechnung tragen. Will ein strukturschwaches Gebiet nicht vollends seine Wettbewerbsfähigkeit verlieren, kann es nicht dieselben Lohnkosten aufweisen wie ein Wachstumspol. Gleiches gilt für Krisenbranchen.

- Produktivitätsorientierte Löhne: Die Löhne sollten dementsprechend die regionale und sektorale Arbeitsproduktivität reflektieren. Auch die unterschiedliche Qualifikation der Arbeitnehmer muss sich deutlicher in der Lohnstruktur niederschlagen.

Diese Forderung trifft nach Meinung vieler Ökonomen auf die neuen Bundesländer zu. Dort haben die Tarifparteien die Reallöhne zu schnell an das westdeutsche Niveau angeglichen. Lohnkosten und Arbeitsproduktivität fallen immer weiter auseinander. Diese Fehlentwicklung spiegelt sich nun in den extremen Problemen auf dem Arbeitsmarkt wider.

#### Haushalts- und Finanzpolitik:

Die Haushaltspolitik soll lediglich die notwendigen öffentlichen Güter bereitstellen. Im Gegensatz zur antizyklischen Fiskalpolitik verfolgen die öffentlichen Haushalte keine stabilisierungs- oder beschäftigungspolitischen Aufgaben. Im Gegenteil: Erst die hektische Variation der staatlichen Finanzen verursacht konjunkturelle Schwankungen.

Daher gilt es, die öffentlichen Budgets zu konsolidieren und zu verstetigen. Die Regierung soll vor allem Subventionen abbauen, die den notwendigen Strukturwandel in der Wirtschaft verzögern.

#### Steuerpolitik:

Die Befürworter der angebotsorientierten Stabilisierungspolitik diagnostizierten in den meisten westlichen Industrienationen eine überhöhte Steuerlast. Vor allem die hohen Gewinn-, Lohn- und Einkommensteuern legen die Leistungsbereitschaft der Unternehmungen und privaten Haushalte lahm. Sie drängen die Akteure in die Schattenwirtschaft; zahlreiche Betriebe wandern ins Ausland ab.

Der amerikanische Wirtschaftswissenschaftler Arthur Laffer, ein Hauptvertreter der supply side economics, formulierte daher folgende These: Wenn die Regierung die marginalen Steuersätze senkt, erzielt sie aufgrund der positiven Anreizeffekte ein höheres Steueraufkommen.

Die sogenannte Laffer-Kurve veranschaulicht den Zusammenhang zwischen Steueraufkommen und Steuersatz. Wie die Abbildung zeigt, lässt sich bei einem marginalen Steuersatz von 0% kein Steueraufkommen erzielen. Auch bei einer steuerlichen Belastung von 100% wird es zu einem Aufkommen von Null kommen: Die extreme Belastung würgt jeglichen Anreiz für ökonomische Aktivitäten ab. Innerhalb dieser beiden Pole besteht allerdings zwischen Steuersatz und Steueraufkommen ein positiver Zusammenhang.

Den optimalen Steuersatz repräsentiert  $t_{opt}$ ; hier können sich die ökonomischen Aktivitäten der Haushalte und Unternehmungen so entfalten, dass ein maximales Steueraufkommen ( $T_{max}$ ) realisierbar ist. Ein höherer Steuersatz, etwa  $t_1$ , wäre suboptimal. Er erzielt ein wesentlich niedrigeres Steueraufkommen von  $T_{min}$ . Dieser überzogene Steuersatz ist aber in den Augen Laffers für viele Volkswirtschaften charakteristisch.

Daher seine Schlussfolgerung: Wenn die wirtschaftspolitischen Akteure den Steuersatz auf  $t_{opt}$  senken, ließen sich zwei positive Effekte verwirklichen: Erstens würden die Individuen geringer belastet. Zweitens würde der öffentliche Sektor höhere Steuereinnahmen erzielen ( $T_{max}$ ).

### D.3.2 Kritik

#### 1. Überschätzung des Marktmechanismus

Kritiker der angebotsorientierten Stabilisierungspolitik vertrauen nicht auf die Koordinationsfähigkeit des Marktes. Selbst wenn die Marktwirtschaft inhärent stabil sei, dauerten die Anpassungsprozesse viel zu lange. Die Wirtschaftspolitik müsse jedoch zügig auf mögliche Störungen reagieren können.

#### 2. Budgetdefizite

Die steuerpolitischen Vorschläge sind zu ungenau. Denn so anschaulich das Laffer-Theorem auf den ersten Blick erscheint, so unpraktikabel ist es in der wirtschaftspolitischen Praxis. Um den optimalen Steuersatz erheben zu können, müsste der genaue Verlauf der Laffer-Kurve bekannt sein. Dies ist jedoch in der Realität nicht der Fall. Eine Steuersenkung kann daher (bei konstanten Staatsausgaben) dramatische Budgetdefizite verursachen.

Bei einer Laffer-Kurve L1 lautet der optimale Steuersatz  $t_{opt,1}$ . Betrachten Sie nun aber einen alternativen Verlauf.

Bei einer Laffer-Kurve L2 lautet der optimale Steuersatz  $t_{opt,2}$ . Sie bemerken: Der Steuersatz, der bei einer Laffer-Kurve L1 suboptimal ist, realisiert bei einer Laffer-Kurve L2 ein maximales Steueraufkommen.

Wenn die wirtschaftspolitischen Akteure nun den tatsächlichen Verlauf der Laffer-Kurve falsch einschätzen (L1 statt L2), führt eine Steuersenkung zu einem deutlich niedrigeren Steueraufkommen ( $T_{min,2}$ ); Budgetdefizite bilden (bei konstanten Ausgaben) die Konsequenz.

Dieses Problem tauchte in den USA tatsächlich auf. Die Reagan-Administration senkte 1981/82 nachhaltig die Steuern. Statt des erhofften Anstiegs des Steueraufkommens trat das Gegenteil ein. Aufgrund der dramatischen Budgetdefizite wurden die Abgaben schließlich wieder erhöht.

#### 3. Mangelnde soziale Orientierung

Ein Rückzug des Staates aus der Wirtschaft erfordert zunächst schwierige Anpassungsprozesse. Viele Maßnahmen, die langfristig die ökonomischen Rahmenbedingungen verbessern, empfinden einzelne Bevölkerungsgruppen als unsozial.

Denken Sie an die Privatisierung von Staatsbetrieben. Die neuen Investoren müssen zahlreiche Mitarbeiter entlassen, weil die meisten öffentlichen Unternehmungen personell überbesetzt sind.

Der Übergang zur angebotsorientierten Stabilisierungspolitik sollte daher möglichst graduell und berechenbar erfolgen. So könnte der öffentliche Sektor auch in den bislang begünstigten Wirtschaftszweigen eine höhere Akzeptanz erzielen.

### Zusammenfassung

#### *Theoretischer Zugang und Grundlagen:*

#### Nachfrageorientierte Politik

- Keynesianische Theorie
- Instabilität der Marktwirtschaft
- Bedeutung der gesamtwirtschaftlichen Güternachfrage

### Angebotsorientierte Politik

- (Neo-)Klassische Theorie des Monetarismus
- Stabilität der Marktwirtschaft
- Bedeutung der Angebotsbedingungen in einer Volkswirtschaft

### *Wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen*

#### Nachfrageorientierte Politik

- Interventionen sind notwendig: "Mehr Staat, weniger Markt"
- Antizyklische Fiskalpolitik

#### Angebotsorientierte Politik

- Interventionen sind schädlich: "Weniger Staat, mehr Markt"
- Konstante Geldpolitik, Privatisierung, Deregulierung, Subventionsabbau, Steuersenkungen

### *Kritik*

#### Nachfrageorientierte Politik

- Zeitverzögerungen (time lags)
- Verdrängung privater Aktivitäten (crowding out)
- Mangelnde politische Durchsetzbarkeit
- Rationale Erwartungen
- Ordnungspolitische Bedenken

#### Angebotsorientierte Politik

- Überschätzung des Marktmechanismus
- Budgetdefizite
- Mangelnde soziale Orientierung

## **E. Wirtschaftspolitik in der repräsentativen Demokratie**

Politiker, Verwaltungsbeamte und Lobbyisten sind die wichtigsten Träger der Wirtschaftspolitik. Diese Akteure sind allerdings keine neutralen Funktionsträger, sondern vielmehr Menschen, die ihren eigenen Nutzen steigern wollen - so lautet die zentrale Botschaft der Neuen Politischen Ökonomie. Die Grundmodelle dieses Forschungszweiges und ihre Konsequenzen für die praktische Wirtschaftspolitik stellt das folgende Kapitel zusammen.

1. Ökonomische Theorie der Demokratie
2. Ökonomische Theorie der Bürokratie
3. Interessengruppen
4. Über das Problem kollektiver Entscheidungen

### **E.1. Ökonomische Theorie der Demokratie**

Der Darstellung wirtschaftspolitischer Problemlösungen lag eine wesentliche Prämisse zugrunde: Die wirtschaftspolitischen Akteure sind ausschließlich daran interessiert, die gesellschaftliche Wohlfahrt zu maximieren; sie handeln altruistisch. Die Träger der Wirtschaftspolitik sind also grundsätzlich bestrebt, die ökonomischen Probleme mit geeigneten Instrumenten zu lösen.

Es stellt sich jedoch die Frage, ob sich die verantwortlichen Politiker, die öffentliche Verwaltung und die wirtschaftlichen Interessengruppen tatsächlich altruistisch verhalten. Möglicherweise versuchen sie vielmehr, ihre eigenen Interessen zu realisieren. Diese jedoch müssen nicht unbedingt mit denen des Allgemeinwohls übereinstimmen.

In diesem Kapitel werden Sie daher einen differenzierten Ansatz kennen lernen. Die entscheidende Frage lautet nun nicht mehr: Wie sollten sich die relevanten Akteure der Wirtschaftspolitik bei einem bestimmten ökonomischen Problem verhalten? Sondern: Wie verhalten sie sich in der wirtschaftspolitischen Praxis tatsächlich?

Wissenschaftler bezeichnen die erste Perspektive als normative Theorie.

Die positive Theorie beschreibt hingegen das Verhalten der Menschen in der Realität.

Als theoretische Grundlage dient die Neue Politische Ökonomie. Dieser Forschungszweig analysiert das Verhalten der politischen Akteure mit Hilfe des wirtschaftswissenschaftlichen Instrumentariums. Im Mittelpunkt stehen also nicht mehr sachlich neutrale Funktionsträger, sondern vielmehr Menschen, die ihren eigenen Nutzen maximieren wollen.

Demokratie ist die Herrschaft des Volkes. In einer repräsentativen Demokratie wählt das Volk politische Mandatsträger, die - im klassischen Verständnis - uneigennützig die Interessen der Bürger vertreten.

Dies stellt die Neue Politische Ökonomie in Frage. Der neue Ansatz lautet: Die politischen Akteure handeln nicht als Interessenvertreter der Bürger; sie sind auch nicht am Gemeinwohl des Staates interessiert. Ihr Bestreben besteht vor allem darin, eigene Interessen, Wünsche und Bedürfnisse zu befriedigen.

So ist ein Politiker in erster Linie an Einkommen, Prestige und politischem Einfluss interessiert. Er schätzt zudem das öffentliche Ansehen, das ihm die Bürger entgegenbringen.

Diese Motive lassen sich dann am besten erfüllen, wenn ein Politiker ein Amt in der Regierung oder im Parlament bekleidet. Er verhält sich gewissermaßen wie ein dynamischer Unternehmer: Wie dieser bestrebt ist, seinen Gewinn zu steigern, so versucht ein Politiker, Wählerstimmen zu maximieren.

Erinnern Sie sich an das klassische Beispiel von Adam Smith:

Ein Bäcker bietet in erster Linie seine Backwaren an, weil er etwas verdienen möchte. Dass er dabei die Versorgung des Volkes mit Nahrungsmitteln sicherstellt, ist aus Sicht des Bäckers zweitrangig. Die Neue Politische Ökonomie überträgt diese Sicht auf die repräsentative Demokratie: Ein Politiker bietet ein Programm an, weil er ein öffentliches Amt bekleiden will, das ihm Macht, Prestige und Einkommen garantiert. Das Wohl des Vaterlandes interessiert ihn lediglich sekundär. Beide Akteure sind allerdings nur dann erfolgreich, wenn sie die Wünsche der Bürger genau erfassen.

Demokratie zeichnet sich also dadurch aus, dass Politiker oder politische Parteien in einen Wettbewerb treten. Dabei versuchen die Akteure, möglichst viele Stimmen auf sich zu vereinigen. Dieser Gedanke geht auf Joseph A. Schumpeter zurück.

In seinem bahnbrechenden Werk "Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie" (1942) schreibt Schumpeter: "Die demokratische Methode ist diejenige Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen, bei welcher einzelne die Entscheidungsbefugnis vermittels eines Konkurrenzkampfs um die Stimmen des Volkes erwerben."

Auf dieser Basis beruht auch der Ansatz von Anthony Downs. In seinem Buch "An Economic Theory of Democracy" aus dem Jahre 1957 entwickelt er ein grundlegendes Modell, das den Wettbewerb der Politiker um Wählerstimmen prägnant darstellt.

### **Das ökonomische Demokratiemodell von Downs**

Das Modell basiert auf folgenden Annahmen:

- Eine politische Partei ist ein Team von Menschen, die in den Genuss von Einkommen, Macht und Prestige kommen wollen. Die Übernahme der Regierung erfüllt diese Interessen. Die politischen Akteure versuchen daher, ein Wahlprogramm zu formulieren, das bei möglichst vielen Bürgern Zustimmung findet.
- Die Wähler verhalten sich bei ihrer Stimmabgabe rational. Sie votieren für die Partei, deren politisches Programm den höchsten individuellen Nutzen verspricht.

### **Der politische Wettbewerb um Wählerstimmen**

Downs verdeutlicht in seinem Modell die Idee der Konkurrenzdemokratie:

Zwei Parteien werben mit ihren politischen Programmen um die Gunst der Bürger. Der Inhalt dieser Wahlprogramme lässt sich auf einer eindimensionalen (Ideologie-)Ebene darstellen - zum Beispiel eine eher "linke" oder "rechte" Politik. Die einzelnen Wähler stimmen für jene Partei, die ihnen ideologisch am nächsten steht.

Graphisch sieht das wie auf folgender Seite aus:

Die Abszisse zeigt die möglichen ideologischen Standorte der Parteien - von extrem links bis extrem rechts. Anhand der beiden vertikalen Balken erkennen Sie, wie sich die beiden Parteien tatsächlich in das politische Spektrum eingeordnet haben. Die glockenförmige Linie zeigt, wie die Präferenzen der Wähler in dem ideologischen Schema verteilt sind. In diesem Fall ist die Wählerschaft normal verteilt. An der Ordinate lässt sich zu jedem Standort die entsprechende Anzahl von Wählerstimmen ablesen.

Bei einer derartigen Konstellation gewinnt Partei B die Wahl: Sie steht der Mehrzahl der Wähler am nächsten, wie die grau schraffierte Fläche zeigt.

Partei A kann allerdings ihre Wählerstimmen auf Kosten von Partei B vermehren: Sie muss lediglich ihr Programm weiter in die politische Mitte rücken.

Denken Sie zum Beispiel an den programmatischen Wechsel der SPD. Im Godesberger Grundsatzprogramm von 1959 wandelte sie sich von einer linken Arbeiterpartei zu einer Volkspartei. Dies brachte ihr deutliche Stimmengewinne (+10,9 % bis 1969), die letztlich sogar in die Übernahme der Bundesregierung mündeten.

Die Möglichkeit erkennt natürlich auch Partei B. Da auch sie möglichst viele Stimmen auf sich vereinigen möchte, rückt sie ebenfalls in die Mitte.

So ist es wahrscheinlich, dass sich die beiden Parteiprogramme weitgehend annähern. Die Parteien treffen sich schließlich in der Medianposition (M). Dort sind am meisten Wählerstimmen zu gewinnen. Folglich tendieren politische Systeme mit normalverteilter Wählerschaft zu einer Konkurrenz um die politische Mitte.

Es ist allerdings auch eine Wählerschaft denkbar, in der zwar in der Medianposition viele Stimmen zu gewinnen sind, in der aber auch zahlreiche Bürger eine deutlich linke oder rechte Einstellung besitzen. Gleichen sich nun die beiden bestehenden Parteien programmatisch immer weiter an, fühlen sich die Wähler am Rande des Spektrums möglicherweise nicht angemessen vertreten.

Dies könnte zu der Gründung einer neuen Partei C oder D führen. Die politische Landschaft wandelt sich. Es entsteht ein Mehr-Parteien-System.

Denken Sie zum Beispiel an die Gründung der Grünen/Piraten im linken oder der Republikaner/DVU im rechten Politikspektrum.

Schwächen des Downs-Modell:

- Die Wahlprogramme der Parteien lassen sich nur schwerlich auf ein eindimensionales Kontinuum reduzieren.
- Der programmatische Standort einer Partei ist nicht das einzige Kriterium einer Wahlentscheidung. Die Bürger treffen ihre Entscheidungen auch aus Gewohnheit, Erziehung oder aufgrund emotionaler Motive.
- Das Modell blendet andere wichtige Akteure der repräsentativen Demokratie aus, etwa die Interessengruppen.

Allerdings zeigt das ökonomische Demokratiemodell auf sehr anschauliche Weise, wie die politischen Parteien um die Stimmen der Wähler konkurrieren.

Aus dem Kalkül der Politiker, möglichst viele Wählerstimmen zu erzielen, ergeben sich wichtige Implikationen für die praktische Wirtschaftspolitik. Stellen Sie sich etwa folgenden Zielkonflikt vor:

Eine Partei muss sich programmatisch entscheiden: Entweder sie propagiert eine langfristige, ökonomisch effiziente Strategie, die kurzfristig aber sehr unpopulär ist. Oder sie bietet ein Konzept an, das äußerst beliebt, auf lange Sicht jedoch ökonomisch irrational ist.

Der Zeithorizont einer stimmenmaximierenden Partei reicht in der Regel nur bis zur nächsten Wahl. Schließlich will sie wiedergewählt werden. Daher wird sie sich wahrscheinlich für die letztgenannte Option entscheiden. Das entscheidende Kriterium ist die kurzfristige Popularität, nicht die volkswirtschaftliche Effizienz.

## **E.2. Ökonomische Theorie der Bürokratie**

Die öffentliche Verwaltung ist ein weiterer zentraler Träger der Wirtschaftspolitik. Ihre wichtigste Aufgabe besteht darin, die verbindlichen Entscheidungen der Politiker in die Praxis umzusetzen. Die klassische Bürokratietheorie geht davon aus, dass die öffentliche Verwaltung ein neutraler und sachlicher Diener des Staates sei. William A. Niskanen (1971) gehörte zu den ersten Ökonomen, die an dieser Vorstellung zweifelten.

### **Das ökonomische Bürokratiemodell von Niskanen**

Das Modell lässt sich in folgenden Thesen zusammenfassen:

Budgetmaximierung:

Niskanen ist davon überzeugt, dass sich alle Individuen an ihrem eigenen Nutzen orientieren. Auch Verwaltungsbeamte bilden da keine Ausnahme. Ihr Interesse besteht nicht in erster Linie darin, das - wie auch immer definierte - Allgemeinwohl zu mehren. Vor allem leitende Bürokraten sind vielmehr an einem hohen Einkommen, an einer Vielzahl von Untergebenen und an einem einflussreichen Ressort interessiert. Sie schätzen ferner das öffentliche Ansehen, das aus ihrer Position resultiert.

Diese einzelnen Bedürfnisse werden um so besser befriedigt, je höher das Budget des eigenen Verwaltungszweiges ist. Wenn es einem leitenden Bürokraten also gelingt, sein Budget zu maximieren, kann er zugleich seine persönlichen Interessen verwirklichen.

Bürokraten und politische Entscheidungsträger:

Ob die leitenden Verwaltungsbeamten tatsächlich ihr Budget steigern können, hängt von ihrer Beziehung zu den politischen Akteuren ab. Die überprüfen die vorgeschlagenen Aktivitäten, überwachen die Arbeit und legen schließlich die Höhe des Budgets fest.

Beamte sind folglich auf die politischen Entscheidungsträger angewiesen, denn nur sie kommen als Geldgeber für ihre Aktivitäten in Frage.

Das Verhältnis ist umgekehrt aber auch aus dem Blickwinkel der politischen Entscheidungsträger zu betrachten: Die Politiker sind davon abhängig, dass die öffentliche Verwaltung ein bestimmtes

programmatisches Ziel in die Praxis umgesetzt. Nur dann gelingt die Wiederwahl. Damit sind auch die politischen Akteure auf die Verwaltung angewiesen.

Niskanen charakterisiert dieses wechselseitige Abhängigkeitsverhältnis als ein bilaterales Monopol: Die Bürokraten sind die Anbieter einer administrativen Leistung, die politischen Entscheidungsträger sind die Nachfrager.

Informationsvorteile der Bürokraten:

Das wechselseitige Abhängigkeitsverhältnis zwischen Bürokraten und Politikern zeichnet sich allerdings durch asymmetrische Information aus: Während die bürokratischen Institutionen die Zahlungsbereitschaft der Politiker für eine administrative Leistung genau abschätzen können, haben die politischen Entscheidungsträger oftmals keine Informationen über deren Kosten.

Der Grund: Aus dem vorangegangenen Wahlkampf kennen die Verwaltungsbeamte die Versprechen der Politiker. Zudem hat die Administration aus früheren Budgetverhandlungen gelernt, die Zahlungsbereitschaft richtig einzuschätzen.

Über diese Möglichkeiten verfügen die politischen Akteure nicht. Sie besitzen keine vollständigen Informationen über Kosten der administrativen Leistungen. In den Budgetverhandlungen nehmen daher die Politiker zwangsläufig eine schlechtere Position ein.

Der Informationsvorsprung der bürokratischen Institutionen kann mitunter so eklatant sein, dass sie ihre finanziellen Forderungen vollkommen durchsetzen können. Eine Situation, die man auch als Optionsfixierungsmacht bezeichnet. Die asymmetrische Information untergräbt also das formale Anweisungssystem.

Welche ökonomischen Implikationen ergeben sich aus diesem Befund?

Konsequenzen des bürokratischen Verhaltens:

Das Hauptanliegen der öffentlichen Verwaltung besteht darin, das eigene Budget zu maximieren. Folgende Strategie führt sie dabei zum Ziel: Die Bürokraten bieten den politischen Entscheidungsträgern ein unteilbares Leistungspaket zu einem bestimmten Etat ("Preis") an. Sie behaupten, dass das geforderte Budget gerade noch ausreicht, um die Kosten der administrativen Leistungen zu decken. Die Beamten werden dabei - und das ist das Entscheidende - genau den Kostenbetrag nennen, den die politischen Entscheidungsträger maximal auszugeben bereit sind. Ob das Leistungsangebot auch allokatons-optimal ist, interessiert die Verwaltung nicht. Weil die Politiker über keine Alternative verfügen und die tatsächlichen Kosten nicht kennen, werden sie auf das Angebot eingehen. Die ausgehandelte Budgetsumme wird daher tendenziell zu hoch sein. Es kommt zu einem Überangebot an administrativen Leistungen.

Graphische Darstellung:

Die Verwaltung stellt ein öffentliches Gut bereit. Ihre Angebotskurve (A) entspricht den Grenzkosten der Produktion. Die politischen Entscheidungsträger fragen dieses öffentliche Gut nach. Die Nachfragekurve (N) entspricht ihrer marginalen Zahlungsbereitschaft. Die politischen Entscheidungsträger sind die gewählten Repräsentanten des Volkes. Die Nachfragekurve (N) spiegelt somit indirekt die Wünsche der Bürger wider.

Effizient wäre das Angebot  $x^*$  des öffentlichen Gutes. Bei dieser Allokation halten sich marginale

Zahlungsbereitschaft der Politiker und Grenzkosten der Produktion genau die Waage. Sofern die Bürokraten ihr Budget maximieren wollen und tatsächlich Informationsvorteile besitzen, kommt diese Lösung allerdings nicht zustande.

Bedenken Sie: Während die politischen Entscheidungsträger über die Produktionskosten nicht informiert sind, kennen umgekehrt die Beamten die maximale Zahlungsbereitschaft der Politiker genau.

Die öffentliche Verwaltung wird die Menge  $x_M$  als einzig mögliche Variante offerieren. Bei dieser Menge belaufen sich die gesamten Produktionskosten auf die Fläche  $OBEXM$ . Dies entspricht genau der maximalen Zahlungsbereitschaft der politischen Entscheidungsträger - also der Fläche  $OADX_M$ .

Mit dieser Strategie gelingt es den Bürokraten, ihr Budget zu maximieren. Die erzielte Allokation ist jedoch aus gesellschaftlicher Sicht nicht optimal: Es kommt zu einem Überangebot des öffentlichen Gutes. Die Grenzkosten der Herstellung sind weitaus höher als der Grenznutzen (= marginale Zahlungsbereitschaft), den das öffentliche Gut stiftet.

Schwächen des Bürokratiemodells:

Das ökonomische Bürokratiemodell weist folgende Defizite auf:

- Informationsvorteile der Bürokraten zweifelhaft:  
In den meisten westlichen Demokratien agieren Berufspolitiker, die sich auf bestimmte Fachgebiete spezialisiert haben. Daher können sie sich ein Bild über die Kosten der administrativen Leistungen machen. Die politischen Entscheidungsträger sind folglich nicht ausschließlich auf die Informationen der Verwaltungsbeamten angewiesen.
- Interessengruppen bleiben unberücksichtigt:  
Das Modell betrachtet lediglich Politiker und Bürokraten. Doch in der politischen Praxis können Interessengruppen durch gezielte Sachinformationen das Fachwissen der politischen Entscheidungsträger erhöhen.
- Bilaterales Monopol zweifelhaft:  
Die Leistungen der Verwaltung können möglicherweise auch private Anbieter bereitstellen. Damit verfügen die Politiker über Handlungsalternativen. Das bilaterale Monopol ließe sich durch Privatisierung auflösen.

Trotz seiner Schwächen zeigt das ökonomische Modell der Bürokratie, welche Konsequenzen sich aus dem eigennutzorientierten Verhalten der Verwaltungsbeamten ergeben können. Niskanen bietet eine plausible Erklärung für das ständige Anwachsen der öffentlichen Haushalte.

Eigennutzorientiertes Verhalten der öffentlichen Verwaltung ist zudem bei der Auswahl konkreter wirtschaftspolitischer Maßnahmen denkbar. Ein Beispiel:

Ein zentrales Anliegen der angebotsorientierten Stabilisierungspolitik besteht darin, die Marktkräfte durch einen Abbau von administrativen Regelungen zu stärken. Liegt es im Interesse eines Bürokraten, diese Handlungsempfehlungen zu unterstützen?

Wohl kaum. Schließlich könnte eine derartige Maßnahme sein Amt in Frage stellen. Auch wenn

eine administrative Regelung sachlich ungerechtfertigt ist - der verantwortliche Bürokrat wird in aller Regel versuchen, die politischen Entscheidungsträger vom Gegenteil zu überzeugen.

### **E.3. Interessengruppen**

In einer Demokratie gehören auch die Interessengruppen zu den zentralen wirtschaftspolitischen Akteuren. Ihr Einfluss auf den Entscheidungsprozeß ist beträchtlich:

- Im außerparlamentarischem Raum wirken sie bei der Planung neuer Gesetze mit; sie versorgen zum Beispiel die öffentliche Verwaltung mit gezielten Informationen.
- Viele Mandatsträger in Parlament und Regierung sind zugleich Mitglied in einem Verband.
- Über die Medien beeinflussen sie die Meinungsbildung der Wähler.

In der wissenschaftlichen Diskussion dominierte lange die pluralistische Gruppentheorie. Sie geht davon aus, dass jedem organisierten Interesse im politischen Raum ein entsprechendes Pendant gegenübersteht (Gleichgewichtsthese); beispielsweise die Arbeitgeberverbände auf der einen und Gewerkschaften auf der anderen Seite.

Indem die Verbände die Interessen der verschiedenen Bevölkerungsgruppen aggregieren und artikulieren, seien die Bürger im wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozeß angemessen vertreten.

Diese Annahme setzt zweierlei voraus:

- Die Bürger organisieren sich in Interessengruppen, um ihren Einfluss im politischen Willensbildungsprozess geltend zu machen.
- Die bestehenden Verbände spiegeln in ihrer Gesamtheit die Interessen der einzelnen Bevölkerungsgruppen wider. Der politische Einfluss einer Gruppe verhält sich proportional zu ihrer Mitgliederzahl.

Es war Mancur Olson, der mit seinem Werk "Die Logik des kollektiven Handelns" (1968) die pluralistische Gruppentheorie widerlegte.

Olson analysierte mit dem Instrumentarium der Ökonomie, warum sich Menschen überhaupt in einer formalen Gruppe organisieren. Damit zeigte er zugleich, dass die Interessen breiter Bevölkerungsgruppen in der wirtschaftspolitischen Praxis nicht angemessen repräsentiert sind.

### **Das ökonomische Gruppenmodell von Olson**

Was bringt Menschen dazu, sich freiwillig in einer formalen Gruppe zu organisieren?

Bei rationalem Verhalten ist die Antwort leicht: Das Interesse an einem kollektiven Handeln besteht dann, wenn die damit verknüpften individuellen Kosten niedriger sind als der individuelle Nutzen.

Bedenken Sie: Kollektives Handeln ist nicht umsonst; die Individuen müssen kostbare Zeit, Geld und andere knappe Ressourcen aufwenden.

Dieser Aufwand mag sich aber lohnen, wenn das gemeinsame Handeln mit Vorteilen verbunden ist. Der wesentliche Nutzen einer organisierten Gruppe besteht vor allem darin, ein gemeinsames Gut für die Mitglieder herzustellen; ein Gut, das ein Individuum normalerweise nicht allein realisieren könnte.

Die Bereitstellung eines sogenannten Kollektivguts - das ist also der eigentliche Zweck gemeinsamen Handelns.

Ein Kollektivgut ist mit einem öffentlichen Gut eng verwandt:

Vom Konsum eines öffentlichen Gutes kann niemand ausgeschlossen werden, weil der Ausschluss entweder technisch nicht möglich oder zu teuer ist. Bei einem Kollektivgut lässt sich innerhalb einer bestimmten Gruppe niemand vom Konsum ausschließen. Außerhalb der Gruppe ist allerdings ein Ausschluss möglich.

Neben dieser teilweisen Ausschließbarkeit herrscht für die Gruppenmitglieder Nicht-Rivalität im Konsum.

Beispiele für organisierte Gruppen und deren Kollektivgüter:

- Eine Bürgerinitiative fordert Lärmschutzwände an einer Autobahn. Die Gruppe der betroffenen Anwohner zieht daraus einen Nutzen.
- Der Bauernverband setzt sich für Mindestpreise für Agrarprodukte ein. Davon profitiert die Gruppe der Landwirte.
- Eine Gewerkschaft kämpft für höhere Löhne und Gehälter. Dadurch profitiert die Gruppe der Arbeitnehmer.
- Verbraucherschutzverbände fordern die Kennzeichnung genetisch behandelter Nahrungsmittel. Die Gruppe aller Konsumenten profitiert davon.

Angenommen, eine Gruppe besteht aus zwei Mitgliedern (A und B). Die Kurven der marginalen Zahlungsbereitschaft zeigen den jeweiligen Grenznutzen, den das Kollektivgut stiftet. Bei einem individuellen Kalkül würde niemand das Gut allein bereitstellen. Denn die Grenzkosten der Produktion (GK) sind höher als die marginale Zahlungsbereitschaft eines einzelnen Individuums (MZBA, MZBB). Doch gemeinsames Handeln ermöglicht die Bereitstellung des Gutes:

Die Kurven der marginalen Zahlungsbereitschaft werden vertikal aggregiert (MZBA+B). Denn ähnlich wie bei einem reinen öffentlichen Gut ist der Konsum nicht rivalisierend. Und ein Ausschluss ist zumindest in der Gruppe nicht möglich. Die gemeinsame marginale Zahlungsbereitschaft übersteigt nun die Grenzkosten der Produktion. Die optimale Allokation des Kollektivgutes liegt folglich bei  $x^*$ .

Doch von welchen Faktoren hängt es nun ab, ob sich eine bestehende Gruppe von Menschen tatsächlich organisiert, um ein Kollektivgut bereitzustellen? Es gibt zwei Faktoren:

## 1. Gruppengröße

Mit steigender Anzahl von Individuen wird es für eine Gruppe immer schwieriger, sich zu organisieren. Der Aufwand für Kommunikation, Koordination und Entscheidungsfindung nimmt ständig zu. Die Kosten des Kollektivgutes übersteigen folglich schnell dessen Nutzen. Die

Wahrscheinlichkeit, dass eine große Gruppe ein Kollektivgut bereitstellt, ist somit gering.

Je mehr Menschen zu einer Gruppe zählen, desto stärker ist darüber hinaus der Anreiz zum Trittbrettfahren. Jedes Individuum versucht, sich vor der Finanzierung zu drücken, aber dennoch am Konsum teilzuhaben. Denn ist das Kollektivgut erst einmal bereitgestellt, lässt sich kein Gruppenmitglied vom gemeinsamen Konsum ausschließen. Wenn sich jeder als Trittbrettfahrer verhält, scheitert schließlich die Bereitstellung des Gutes.

Das Beispiel des Verbraucherschutzes zeigt: Von einer besseren Stellung der Konsumenten profitierten alle. Dennoch kommen so gut wie keine kollektiven Maßnahmen zustande.

Kleinen Gruppen gelingt es wesentlich besser als großen Gruppen, ein kollektives Gut bereitzustellen. Denn die Organisationskosten sind vergleichsweise gering.

Auch das Problem des Trittbrettfahrens ist leichter zu lösen. Denn der persönliche Kontakt zwischen den Gruppenmitgliedern motiviert zum gemeinsamen Handeln. Trittbrettfahrer sind durch die gegenseitige Kontrolle schnell auszumachen.

Zwei Möglichkeiten bestehen, damit sich Menschen auch in einer großen Interessengruppe organisieren.

- Selektive Anreize:

Große Interessengruppen bieten ihren Mitgliedern zusätzlich selektive Anreize in Form von privaten Gütern. Der ADAC zum Beispiel stellt für Autofahrer ein Kollektivgut bereit, indem er ihre Interessen politisch vertritt. Aber nur die wenigsten wären zu einer Mitgliedschaft bereit, wenn nicht auch selektive Anreize in Form von speziellen Serviceleistungen (Pannenhilfe, Kartenmaterial) gegeben würden.

- Zwang:

Wo selektive Reize nicht ausreichen oder nicht durchsetzbar sind, kann als Substitut Zwang eingesetzt werden. Beispiel: In der Bundesrepublik sind gewerbliche Betriebe verpflichtet, sich den lokalen Industrie- und Handelskammern anzuschließen.

## **2. Bedürfnisintensität**

Es ist um so wahrscheinlicher, dass ein Kollektivgut bereitgestellt wird, je unterschiedlicher die Bedürfnisintensitäten in einer Gruppe verteilt sind.

Unter Umständen hat schon ein einzelnes Mitglied aus dem Kollektivgut einen höheren Nutzen, als dessen gesamte Produktion kostet. Es ergreift daher die Initiative und stellt das Kollektivgut in der von ihm gewünschten Menge für die gesamte Gruppe bereit.

Wie stark ein Individuum an der Bereitstellung eines Kollektivgutes interessiert ist, bringt der Begriff der Bedürfnisintensität zum Ausdruck.

Die Abbildung zeigt, dass allein die marginale Zahlungsbereitschaft des Individuums B die Grenzkosten der Produktion übersteigt. Es lohnt sich für B, das Kollektivgut im Alleingang bereitzustellen. Von der individuellen Handlung des B profitiert auch A. Obwohl er sich nicht an den Kosten beteiligt, partizipiert er am Konsum; denn ein Ausschluss ist bekanntlich nicht möglich. A ist ein Trittbrettfahrer.

Nach Olson besteht folglich eine überraschende Tendenz der Ausbeutung der Großen durch die Kleinen. Klein und groß bezieht sich dabei auf die Bedürfnisintensität.

Das Individuum A hat das Kollektivgut mit der Menge  $x_1$  bereitgestellt. Den Ausschlag für seinen Alleingang gab seine große Bedürfnisintensität.  $x_1$  stellt allerdings noch nicht die optimale Menge des Kollektivgutes dar. Sofern auch B seinen Beitrag entsprechend seiner marginalen Zahlungsbereitschaft leistet, gelingt die optimale Allokation des Kollektivgutes ( $x^*$ ).

Wie bereits gesehen, sinkt diese Wahrscheinlichkeit allerdings mit steigender Gruppengröße.

Der Befund der ökonomischen Gruppentheorie lautet:

Bei organisierten Gruppen handelt es sich nicht um eine organische Einheit mit einem gemeinsamen Interesse, so wie die pluralistische Gruppentheorie nahe legte.

Sie sind vielmehr das Produkt von eigennutzorientierten Individuen. Gemeinsames Handeln kommt nur dann zustande, wenn die damit verknüpften individuellen Kosten niedriger sind als der individuelle Nutzen.

Je kleiner eine Gruppe und je unterschiedlicher die Bedürfnisintensitäten, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit des kollektiven Handelns.

Die Konsequenz: Im wirtschaftspolitischen Prozess sind die Interessen der einzelnen Bevölkerungsgruppen unterschiedlich stark vertreten; die pluralistische Gleichgewichtsthese ist unrealistisch. Es sind vor allem große homogene Gruppen, die sich kaum organisieren lassen. Kleine Gruppen mit unterschiedlichen Bedürfnissen der Mitglieder dominieren daher den wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozeß.

So verwundert es kaum, dass sich kleinere Gruppen wie die Landwirte häufig gegen große Gruppen wie die Verbraucher oder die Steuerzahler durchsetzen können.

Gerade die großen Gruppen sind oftmals diejenigen, die im laufenden wirtschaftspolitischen Prozess "schweigend leiden".

#### **E.4. Über das Problem kollektiver Entscheidungen**

In einer repräsentativen Demokratie wählt das Volk in allgemeinen Wahlen seine politische Führung. Die Politiker handeln zwar eigennutzorientiert, versuchen dabei allerdings die Wünsche der Bevölkerung zu befriedigen. Nur dann können sie auf eine Wiederwahl hoffen.

Doch wie gelingt es den politischen Akteuren in einer demokratischen Ordnung, sich bei der Vielzahl der Handlungsalternativen auf bestimmte wirtschaftspolitische Maßnahmen zu einigen?

In einer Diktatur ist das einfach - schließlich sind dort die Entscheidungsbefugnisse in einer Hand konzentriert.

In einer Demokratie müssen hingegen die wirtschaftspolitischen Entscheidungen mit Hilfe eines geeigneten Abstimmungsverfahrens erzielt werden. Dabei gilt es, die Präferenzen der abstimmungsberechtigten Individuen widerspruchsfrei in eine kollektive Rangordnung zu überführen.

Das ist jedoch nicht leicht. Im folgenden werden Sie etwas über die Probleme kollektiver

Entscheidungen erfahren.

### **Die Wicksellsche Einstimmigkeitsregel**

Die Wicksellsche Einstimmigkeitsregel haben Sie bereits bei der optimalen Allokation öffentlicher Güter kennen gelernt. Kerngedanke: Die Individuen verhandeln so lange über verschiedene wirtschaftspolitische Maßnahmen, bis über ihren Einsatz Einstimmigkeit erzielt ist. Wenn alle beteiligten Akteure von vornherein über identische Präferenzen verfügen, ist eine kollektive Rangordnung schnell erreicht.

Weichen die Präferenzen jedoch stark voneinander ab - und das ist oftmals die Regel -, ist die Wicksellsche Einstimmigkeitsregel äußerst unpraktikabel: Denn jedes Individuum kann durch ein Veto die Entscheidung blockieren.

Daher sind andere Verfahren notwendig, um aus individuellen Präferenzen eine kollektive Rangordnung zu ermitteln.

### **Mehrheitsabstimmung**

Das gängigste demokratische Verfahren ist die Mehrheitsabstimmung. Sie lässt sich ohne größeren organisatorischen Aufwand durchführen. Alle abgegebenen Stimmen zählen gleich viel. Und die Stimmenmehrheit entscheidet über die Wahl.

Betrachten Sie drei Akteure (I, II und III). Sie sollen aus drei wirtschaftspolitischen Maßnahmen (A, B und C) entsprechend ihrer individuellen Präferenzen eine kollektive Rangfolge ermitteln:

Wie die abgebildete Rangordnung zeigt, hat jeder der drei Akteure hinsichtlich der vorgegebenen Alternativen eindeutige Präferenzen:

Akteur I zieht beispielsweise die Alternative A der Alternative B vor. B findet er aber immer noch besser als C.

Beim Mehrheitsverfahren stimmen die Akteure schrittweise über jeweils zwei Alternativen ab:

Abstimmung zwischen A und B:

Alternative A erhält eine Stimme von I. Für B votieren allerdings II und III. Die Mehrheit präferiert also B gegenüber A.

Abstimmung zwischen A und C:

Sowohl I und III stimmen für A. Lediglich Akteur II schätzt C mehr als A. Die Mehrheit präferiert also A gegenüber C.

Die abstimmungsberechtigten Akteure ziehen mehrheitlich B der Alternative A, und A wiederum der Alternative C vor. An dieser Stelle könnten die Akteure das Abstimmungsverfahren abbrechen. Denn aus  $B > A$  und  $A > C$  folgt nach dem Kriterium der Transitivität  $B > C$ .

Überprüfen Sie die letzte Abstimmung zwischen A und C:

Für A stimmen tatsächlich die beiden Akteure I und III. Lediglich Akteur II votiert für C.

Die kollektive Präferenzordnung lautet also:  $B > A > C$ .

Die Akteure haben sich demokratisch auf die wirtschaftspolitische Maßnahme B geeinigt.

Die Mehrheitsabstimmung transferiert offensichtlich die Präferenzen der drei Individuen in eine eindeutige und widerspruchsfreie Rangfolge.

Das Problem: Nicht immer ist es möglich, aus den widerspruchsfreien Präferenzen der einzelnen Wähler eine eindeutige kollektive Präferenzordnung zu formulieren.

Betrachten Sie einen zweiten Fall. Mit einer Ausnahme ist alles beim alten geblieben: in der Rangfolge von Akteur III haben lediglich die Alternativen B und C die Plätze getauscht.

Bei der Abstimmung zwischen B und C erhält Alternative B nun von I und II jeweils eine Stimme. Für C votiert nur III. Die Mehrheit präferiert also B gegenüber C.

Bei der Abstimmung zwischen A und C votieren sowohl II und III für C. Nur Akteur I schätzt A mehr als C. Die Mehrheit bevorzugt also C gegenüber A.

Die Akteure ziehen mehrheitlich B der Alternative C und C der Alternative A vor. Auch hier könnten sich die beteiligten Akteure darauf verständigen, das Abstimmungsverfahren abubrechen.

Denn aus  $B > C$  und  $C > A$  folgt  $B > C > A$  - sollte man meinen.

Stimmen die drei Akteure jedoch zur Kontrolle noch zwischen B und A ab, so ergibt sich ein fataler Widerspruch: Die Alternative A wird mit zwei Stimmen der Alternative B vorgezogen - und nicht umgekehrt.

In diesem Fall ist die kollektive Präferenzordnung nicht eindeutig, sondern zirkulär:  $B > C > A > B > \dots$

Diesen logischen Widerspruch umschreibt das nach seinem Entdecker bezeichnete Condorcet-Paradoxon. Es lautet: Bei einer paarweisen Mehrheitsabstimmung ist es nicht immer möglich, aus individuellen Präferenzen eine transitive kollektive Präferenzordnung zu ermitteln.

Die statistische Häufigkeit eines Condorcet-Paradoxon steigt bei einer Zunahme der Akteure allmählich und bei einer Zunahme der Alternativen sprunghaft an: Bei drei Personen und drei Alternativen taucht es in 5,6% aller denkbaren Kombinationen von Präferenzen auf. Bei 29 Personen und drei Alternativen liegt die Wahrscheinlichkeit bei 11,1%. Stimmen allerdings drei Akteure über 17 Alternativen ab, so tritt das Condorcet-Paradoxon bereits in 46,4% aller Fälle auf.

Im Falle intransitiver Abstimmungsergebnisse ist das Entscheidungsverfahren manipulierbar. Die Besonderheit des Condorcet-Paradoxon besteht nämlich darin, dass die Reihenfolge der Abstimmung das Resultat bestimmt.

Jeder der beteiligten Akteure kann die Alternative durchsetzen, die er am meisten präferiert - vorausgesetzt, eine Kontrollabstimmung findet nicht statt.

Betrachten Sie erneut die Präferenzstruktur:

- Akteur I möchte die Alternative A durchsetzen: Zunächst lässt er zwischen B und C abstimmen, wobei B gewinnt. Anschließend erfolgt die Wahl zwischen A und B. Ergebnis: A

geht als Sieger hervor. Denn aus  $A > B$  und  $B > C$  folgt, wenn nicht zwischen A und C abgestimmt wird,  $A > C$ .

- Akteur II will, dass die Alternative B gewinnt:

Als erstes erfolgt die Abstimmung zwischen A und C. Die siegreiche Alternative C wird sodann mit B konfrontiert.

Ergebnis: Bei identischer Präferenzstruktur gewinnt nun B. Wenn  $B > C$  und  $C > A$  ist, so scheint auch  $B > A$  zu gelten.

- Akteur III möchte die Alternative C als Sieger durchsetzen:

In einem ersten Schritt müssen die Akteure zwischen A und B abstimmen - A gewinnt. Danach erfolgt die Wahl zwischen A und C.

Ergebnis: Die Mehrheit präferiert C. Denn aus  $C > A$  und  $A > B$  lässt sich scheinbar auf  $C > B$  schließen.

Kollektive Entscheidungen sind bei Mehrheitsabstimmungen folglich problematisch. Der Akteur, der die Tagesordnung festlegen darf, kann bei einem Condorcet-Paradoxon die von ihm gewünschte Handlungsalternative durchsetzen.

Es gewinnt stets die Alternative, über die zuletzt abgestimmt wird.

### **Das Unmöglichkeitstheorem von Arrow**

Angesichts der Defizite der Mehrheitsabstimmung haben zahlreiche Wissenschaftler versucht, ein alternatives Auswahlverfahren zu ermitteln.

Der amerikanische Nobelpreisträger Kenneth J. Arrow hat jedoch gezeigt, dass es kein demokratisches Verfahren gibt, das aus ordinalen individuellen Präferenzen eine widerspruchsfreie kollektive Präferenzordnung ermitteln kann und dabei gleichzeitig folgende Anforderungen erfüllt:

- Entscheidungsfreiheit: Jede individuelle Präferenzordnung ist erlaubt.
- Pareto-Kriterium: Falls mindestens ein Individuum die Alternative A der Alternative B vorzieht, umgekehrt aber niemand B gegenüber A präferiert, dann soll A in der kollektiven Präferenzordnung vor B stehen.
- Keine Diktatur: Kein Individuum darf seine Präferenzordnung eigenmächtig durchsetzen.
- Unabhängigkeit von irrelevanten Alternativen: Die kollektive Rangfolge zwischen A und B darf sich nicht verändern, wenn sich die Beziehung zwischen A und C verändert.

### **Zusammenfassung**

1. Die ökonomische Theorie der Politik weicht von der Vorstellung ab, die Träger der Wirtschaftspolitik seien in erster Linie am Gemeinwohl interessiert. Vielmehr wird unterstellt, dass alle Akteure im wirtschaftspolitischen Raum eigennutzorientiert handeln.
2. Politiker und Parteien versuchen, möglichst viele Wählerstimmen zu sammeln. Bei einem Zielkonflikt zwischen einer ökonomisch effizienten, aber unpopulären Maßnahme und einem irrationalen, aber publikumswirksamen Instrument, entscheiden sich die Akteure tendenziell für die letztgenannte Option.
3. Bürokraten sind bestrebt, ihr Budget zu maximieren. Sie präferieren jene wirtschaftspolitischen Instrumente, die ihren Einfluss erhöhen. Ob dies volkswirtschaftlich sinnvoll ist, interessiert die öffentliche Verwaltung nicht.
4. Interessengruppen organisieren sich, um ein Kollektivgut für ihre Mitglieder bereitzustellen. Kleine Gruppen, die ein spezielles Ziel verfolgen, lassen sich leichter formieren als breite Bevölkerungsgruppen. Partikularinteressen dominieren daher den wirtschaftspolitischen Willensbildungsprozess.
5. Die Mehrheitsabstimmung, das gängige demokratische Verfahren, ist manipulierbar. Unter bestimmten Voraussetzungen ist es nicht möglich, aus individuellen Präferenzen eine eindeutige kollektive Präferenzordnung zu ermitteln.

## **F. Probleme wirtschaftspolitischer Eingriffe**

Wirtschaftspolitik zielt darauf ab, das Wirtschaftsgeschehen zu ordnen, zu beeinflussen oder unmittelbar festzulegen. Doch jede Intervention in das Marktgeschehen ist riskant. So ist nicht nur ein Versagen des Marktes, sondern ebenso ein Versagen des Staates denkbar. Die Grenzen der Wirtschaftspolitik runden das Lernprogramm ab.

1. Interventionsspirale
2. Mitnahmeeffekte
3. Rent-Seeking
4. Eigennützig-träger der Wirtschaftspolitik
5. Staatliche Informationsdefizite

### **Einführung**

#### *Marktversagen und Staatsversagen*

Zunächst seien Begründungen für staatliche Eingriffe in den Marktmechanismus und wesentliche Handlungsfelder der Wirtschaftspolitik dargestellt.

Die staatlichen Entscheidungsträger verfügen dabei über eine Vielzahl von Instrumenten: Während bestehende ordnungspolitische Maßnahmen nicht in die marktlichen Tauschprozesse eingreifen, beeinflussen die prozesspolitischen Instrumente das Entscheidungskalkül der privaten Akteure indirekt oder sogar direkt.

Allerdings müssen bei jedem staatlichen Eingriff in den Marktmechanismus Risiken in Betracht gezogen werden. So ist nicht nur ein Versagen des Marktes, sondern ebenso ein Versagen des

Staates denkbar.

Die Grenzen der Wirtschaftspolitik runden somit die Lehrveranstaltung ab. Auf den folgenden Seiten finden Sie einige ausgewählte Probleme, die mit staatlichen Eingriffen in den Marktmechanismus verbunden sein können.

- Interventionsspirale
- Mitnahmeeffekte
- Rent-Seeking
- Eigennützte Träger der Wirtschaftspolitik
- Staatliche Informationsdefizite

### **F.1. Interventionsspirale**

Zahlreiche Ökonomen sind davon überzeugt, dass ein wirtschaftspolitischer Eingriff in das Marktgeschehen eine Kettenreaktion auslöst und eine Fülle von Folgeeingriffen nach sich zieht. Sie bezeichnen das als eine Interventionsspirale.

Das Problem: Wenn sich die einzelnen Maßnahmen häufen, können sie sich gegenseitig behindern. Ihre Wirkungen sind überdies kaum noch vorhersehbar. Mangelhafte Effizienz der Wirtschaftspolitik ist dann die negative Folge.

### **F.2. Mitnahmeeffekte**

Eines der häufigsten prozesspolitischen Instrumente sind staatliche Transferzahlungen. Denken Sie an Subventionen. Sie sollen einer Unternehmung den Anreiz bieten:

- in einem bestimmten Bereich (z.B. Forschung und Entwicklung),
- zu einem bestimmten Zeitpunkt (z.B. in einem konjunkturellen Abschwung), oder
- in einem bestimmten Wirtschaftsraum (z.B. in einer strukturschwachen Region) zu investieren.

Das Problem: Die staatlichen Träger der Wirtschaftspolitik können nicht abschätzen, wie sich die Empfänger ohne die Subventionszahlung verhalten hätten. Möglicherweise wäre eine Unternehmung auch ohne den staatlichen Eingriff zu einer Investition bereit gewesen.

Gewähren die wirtschaftspolitischen Akteure dennoch Transfers, können die Empfänger eigene Mittel durch öffentliche Mittel substituieren. Dieses Phänomen bezeichnet man als einen Mitnahmeeffekt.

Zwei Beispiele:

- Mitnahmeeffekt bei einer Subvention:  
Ein landwirtschaftlicher Betrieb erhält Fördermittel, um landwirtschaftliche Nutzflächen stillzulegen. Genau das hatte der Betrieb aber selbst schon vor.
- Mitnahmeeffekt bei einem Sozialtransfer:  
Ein Student erhält BAföG. Er wäre allerdings bereit, sein Studium vollständig selbst zu finanzieren.

Dieses Verhalten ist keineswegs illegal - vorausgesetzt, die Empfänger verwenden die Mittel tatsächlich so, wie es der Transfergeber festgelegt hat.

Aus ökonomischer Sicht ist der prozesspolitische Eingriff allerdings überflüssig: Die staatlichen Akteure vergeuden knappe Steuergelder für ein Verhalten, das ohnehin erfolgt wäre.

### **F.3. Rent-Seeking**

Bei einem Mitnahmeeffekt wird implizit davon ausgegangen, dass die Transferempfänger lediglich auf ein bestehendes Angebot des Staates reagieren. Sie versuchen allerdings nicht, die Träger der Wirtschaftspolitik in ihrem Sinne zu beeinflussen.

Doch die Arbeit der zahlreichen Lobbyisten und Verbände belegt: Marktteilnehmer bemühen sich vielfach auch aktiv darum, in den Genuss von staatlichen Begünstigungen zu gelangen.

Jede Aktivität, die darauf abzielt, die eigene ökonomische Lage durch staatliche Privilegien zu sichern oder zu verbessern, bezeichnet man als Rent-Seeking. Dabei sind nicht nur Transferzahlungen von Interesse. Auch andere prozesspolitische Instrumente wie Steuererleichterungen, Regulierungen, Mindestpreise oder staatlich legitimierte Marktzugangsbarrieren kommen in Betracht.

Begünstigt der öffentliche Sektor einige Akteure, so werden andere ebenfalls versuchen, in den Genuss der staatlichen Privilegien zu gelangen.

Das Problem: Aufgrund der prozesspolitischen Eingriffe verlagern die Marktteilnehmer zunehmend ihre Aktivität: Anstatt sich unternehmerisch zu betätigen, binden die Akteure knappe Ressourcen für den Kampf um staatliche Privilegien. Anstatt in neue Produkte oder Herstellungsverfahren zu investieren, bezahlen sie Lobbyisten und umwerben Politiker. Das Rent-Seeking löst das Profit-Seeking ab.

Allerdings ist mit diesem Wandel kein volkswirtschaftlicher Nutzen verbunden; wertvolle Produktionsfaktoren werden vergeudet. Dazu sind alle Ressourcen zu zählen, die im Akquisitionswettbewerb eingesetzt wurden - also auch die der erfolglosen Akteure.

Je mehr Akteure ihre Aktivität weg von den wirtschaftlichen hin zu den politischen Tätigkeiten verlagern, desto geringer wird die Produktivität einer Volkswirtschaft. Die Gesellschaft wandelt sich, wie es James Buchanan und Gordon Tullock formulieren, zu einer "Rent-Seeking-Society".

### **F.4. Eigennützige Träger der Wirtschaftspolitik**

Folgt man dem Ansatz der Neuen Politischen Ökonomie, so sind die staatlichen Akteure der Wirtschaftspolitik keine sachlich neutralen Funktionsträger. Es handelt sich vielmehr um Menschen, die in erster Linie ihren eigenen Nutzen maximieren wollen.

Wie Sie bereits erfahren haben, können Politiker dazu neigen, wirtschaftspolitisch zweckmäßige, aber unpopuläre Maßnahmen zu unterlassen, um statt dessen populäre, aber ökonomisch unsinnige Eingriffe zu ergreifen.

## **F.5. Staatliche Informationsdefizite**

Die staatlichen Entscheidungsträger können nur dann eine wirkungsvolle Wirtschaftspolitik entfalten, wenn sie über ausreichende Informationen verfügen. Unter Information versteht man in diesem Zusammenhang das zweckorientierte Wissen eines Akteurs in einer bestimmten Entscheidungssituation.

Das setzt zweierlei voraus:

- Diagnose: Sie müssen den gegenwärtigen Zustand der Wirtschaft genau kennen.
- Prognose: Sie müssen verlässliche Vorstellungen von der zukünftigen Entwicklung haben.

Beides ist problematisch:

Diagnosen müssen auch kurzfristige Veränderungen am Markt sofort erfassen. Die verfügbaren statistischen Daten sind allerdings meist unvollständig und schnell überholt. Mögliche Fehler in der Diagnose schlagen sich dann auch in der Prognose nieder. Mehr noch: Auf ökonomische Sachverhalte wirken derart viele systematische wie zufällige Einflüsse ein, dass die zukünftige Entwicklung nur schwerlich vorhersehbar ist.

Es erscheint folglich kaum möglich, dass eine zentrale Instanz wie die Regierung oder die öffentliche Verwaltung die Komplexität des Marktes einerseits und die Wirkung ihrer prozesspolitischen Eingriffe andererseits zu durchschauen vermag.

Denken Sie an die staatliche Förderung sogenannter Schlüssel- oder Zukunftstechnologien. Dabei begünstigt der öffentliche Sektor ausgewählte Unternehmungen oder Sektoren, weil mit deren ökonomischer Aktivität Wachstumseffekte entfaltet werden sollen.

Einige ausgewählte Unternehmungen zu fördern, bedeutet allerdings zugleich, andere Marktteilnehmer zu belasten. Denn die Subventionen auf der einen Seite können nur durch Steuern auf der anderen Seite finanziert werden. Indem der Staat selektiert, diskriminiert er.

Doch woher sollen die staatlichen Entscheidungsträger wissen, welche Produkte, welche Unternehmen oder welche Branchen sich zukünftig am Markt behaupten werden? Wieso sollten sie bessere Informationen besitzen als die dezentral agierenden Marktteilnehmer?

Nobelpreisträger Friedrich A. von Hayek bringt den Zweifel auf den Punkt. Er spricht von einer "Anmaßung von Wissen".

All diese Probleme dokumentieren die Grenzen der Wirtschaftspolitik.

Dieser Befund sollte allerdings nicht dazu verleiten, eine strikte wirtschaftspolitische Abstinenz, ein "laissez-faire", zu fordern.

Doch den Risiken prozesspolitischer Eingriffe ist Rechnung zu tragen. Viele Ökonomen fordern daher eindringlich, sich von den problematischen Interventionen zu distanzieren. Statt dessen solle der Staat einen verlässlichen Ordnungsrahmen schaffen, der die Koordinationsfähigkeit des Marktes in den Mittelpunkt rückt.

Die Effizienz des Marktmechanismus - das war der Auftakt dieser Lehrveranstaltung. Und sie bildet den Abschluss.

## **Literatur**

### **A. Der Markt**

**Fritsch, Michael/ Wein, Thomas/ Ewers, Hans-Jürgen** (1993): Marktversagen und Wirtschaftspolitik, München.

**Külp, Bernhard** (1975): Wohlfahrtsökonomik, Band 1, Die Wohlfahrtskriterien, Tübingen, Düsseldorf.

**Luckenbach, Helga** (1986): Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik, München.

**Sohmen, Egon** (1976): Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, Tübingen.

### **B. Die Rolle des Staates in der Marktwirtschaft**

**Eucken, Walter** (1990): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. Auflage, Tübingen.

**Frey, Bruno S./ Kirchgässner, Gebhard** (1994): Demokratische Wirtschaftspolitik: Theorie und Anwendung, 2. Auflage, München.

**Frey, Rene L.** (1993): Wirtschaft, Staat und Wohlfahrt: Eine Einführung in die Nationalökonomie, 8. Auflage, Basel, Frankfurt.

**Musgrave, Richard A./ Musgrave, Peggy B./ Kullmer, Lore** (1990): Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Band 1, 5. Auflage, Tübingen.

**Streit, Manfred E.** (1991): Theorie der Wirtschaftspolitik, 4. Auflage, Düsseldorf.

### **C. Wirtschaftspolitik zur Korrektur allokativen Marktversagens**

#### ***1. Natürliche Monopole***

**Blankart, Charles B.** (1980): Ökonomie der öffentlichen Unternehmungen, München.

**Fritsch, Michael/ Wein, Thomas/ Ewers, Hans-Jürgen** (1993): Marktversagen und Wirtschaftspolitik, München.

**Schumann, Jochen** (1994): Grundzüge der mikroökonomischen Theorie, 7. Auflage, Berlin.

**Varian, Hal R.** (1995): Grundzüge der Mikroökonomik, 3. Auflage, München, Wien.

#### ***2. Externe Effekte***

**Baumol, William J./ Oates, Wallace E.** (1988): The Theory of Environmental Policy, 2. Auflage, Englewood Cliffs.

**Bössmann, Eva** (1979): Externe Effekte (I) und (II); in: Das Wirtschaftsstudium, Jg. 8, S. 95-98 und 147-151.

**Coase, Ronald** (1960): The Problem of Social Cost; in: Journal of Law and Economics, Vol. 1, S. 1-44.

**Frey, Bruno S.** (1992): Umweltökonomie, 3. Auflage, Göttingen.

**Fritsch, Michael/ Wein, Thomas/ Ewers, Hans-Jürgen** (1993): Marktversagen und Wirtschaftspolitik, München.

**Pigou, Arthur C.** (1950): The Economics of Welfare, 4. Auflage, London.

**Wicke, Lutz** (1991): Umweltökonomie - eine praxisorientierte Einführung, 3. Auflage, München.

### ***3. Öffentliche Güter***

**Blankart, Charles B.** (1994): Öffentliche Finanzen in der Demokratie - Eine Einführung in die Finanzwissenschaft, 2. Auflage, München.

**Musgrave, Richard A./ Musgrave, Peggy B./ Kullmer, Lore** (1990): Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Band 1, 5. Auflage, Tübingen.

**Pommerehne, Werner** (1987): Präferenzen für öffentliche Güter - Ansätze zu ihrer Erfassung, Tübingen.

**Tiebout, Charles** (1956): A Pure Theory of Local Expenditures; in: Journal of Political Economy, Vol. 65, S. 416-424.

### ***4. Informationsdefizite***

**Akerlof, George A.** (1970): The Market for "Lemons": Quality, Uncertainty and the Market Mechanism; in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 84, S. 488-500.

**Fritsch, Michael/ Wein, Thomas/ Ewers, Hans-Jürgen** (1993): Marktversagen und Wirtschaftspolitik, München.

**Varian, Hal R.** (1995): Grundzüge der Mikroökonomik, 3. Auflage, München, Wien.

## **D. Wirtschaftspolitik im Dienst der Stabilisierung**

**Barro, Robert, J.** (1976): Rational Expectations and the Role of Monetary Economics; in: Journal of Monetary Economics; Vol. 2, S. 1-32.

**Felderer, Bernhard/ Homburg, Stefan** (1994): Makroökonomik und neue Makroökonomik, 6.

Auflage, Berlin, Heidelberg, New York.

**Friedman, Milton A.** (1970): Die optimale Geldmenge und andere Essays, München.

**Issing, Otmar** (1982): Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik; in: *Wirtschaftsstudium*, Jg. 11, S. 463-467.

**Kromphardt, Jürgen** (1987): Inflation und Arbeitslosigkeit. Eine Einführung in die makroökonomischen Kontroversen, Göttingen.

**Mussel, Gerhard/ Pätzold, Jürgen** (1995): Grundfragen der Wirtschaftspolitik, München.

**Nowotny, Ewald** (1996): Der öffentliche Sektor. Einführung in die Finanzwissenschaft, 3. Auflage, Berlin, Heidelberg, New York.

**Pätzold, Jürgen** (1991): Stabilisierungspolitik: Grundlagen der nachfrage- und angebotsorientierten Wirtschaftspolitik, 5. Auflage, Stuttgart.

**Peffekoven, Rolf** (1981): Finanzpolitik als Stabilisierungspolitik; in: *Wirtschaftsstudium*, Jg. 10, S. 557-562.

## **E. Wirtschaftspolitik in der repräsentativen Demokratie**

**Arrow, Kenneth J.** (1963): *Social Choice and Individual Values*, 2. Auflage, New York.

**Bernholz, Peter/ Breyer, Friedrich** (1993/94): *Grundlagen der Politischen Ökonomie*, 2 Bände, 3. Auflage, Tübingen.

**Downs, Anthony** (1957): *An Economic Theory of Democracy*, New York.

**Kirsch, Guy** (1993): *Neue Politische Ökonomie*, 3. Auflage, Düsseldorf.

**Olson, Mancur** (1985): *Die Logik des kollektiven Handelns*, 2. Auflage, Tübingen.

**Niskanen, William A.** (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago.

**Pommerehne, Werner W/ Frey, Bruno S. (Hrsg.)** (1979): *Ökonomische Theorie der Politik*, Berlin, Heidelberg, New York.

**Schumpeter, Joseph A.** (1993): *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, 7. Auflage, Tübingen/Basel.

## **F. Probleme wirtschaftspolitischer Interventionen**

**Berg, Hartmut/ Cassel, Dieter** (1995): *Theorie der Wirtschaftspolitik*; in: *Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*, Band 2, 6. Auflage, München, S. 163-238.

**Buchanan, James M.** (1980): Rent-Seeking and Profit-Seeking; in: Buchanan, James M./ Tollison, Robert D./ Tullock, Gordon (Hrsg.): Towards a Theory of the Rent-Seeking Society, College Station, S. 3-15.

**Hayek, Friedrich A. von** (1975): Die Anmaßung von Wissen; in: Ordo, Jg. 26, S. 12-21.

**Tullock, Gordon** (1980): Rent-Seeking as a Negative-Sum Game; in: Buchanan, James M./ Tollison, Robert D./ Tullock, Gordon (Hrsg.): Towards a Theory of the Rent-Seeking Society, College Station, S. 16-36.