

1. Konzeptionelles zur Theorie der Wirtschaftspolitik
2. Wirtschaftspolitische Bewertungskriterien als normative Grundlage
3. Marktversagen als Rechtfertigung für staatliche Eingriffe
4. Politische Ökonomik staatlicher Eingriffe
5. Konsistenz in der Umsetzung wirtschaftspolitischer Maßnahmen
6. Europäische Integration und nationale Wirtschaftspolitik
7. Globalisierung



4 Politische Ökonomik staatlicher Eingriffe

- 4.1 Vorbemerkungen
- 4.2 Ökonomische Theorie der Demokratie
- 4.3 Interessengruppen und rentensuchendes Verhalten
- 4.4 Bürokratieprobleme
- 4.5 Positive Theorie wirtschaftspolitischer Reformen
- 4.6 Normative Schlussfolgerungen



4.1 Vorbemerkungen

- Marktversagensanalyse (Abschnitt 3) auf Grundlage der Wohlfahrtsökonomik (Abschnitt 2)
 - ➔ beides normativ-theoretische Ansätze mit Blick auf wirtschaftspolitisches Handeln
 - ➔ Was sollte der Staat tun?
- Damit wird Staat (Politik, Bürokratie) als exogene Größe betrachtet
- Impliziert: Regierung/Politik agiert als „Agent des Gemeinwohls“ (DF S. 247) bzw. als „wohlwollender Diktator“

4.1 Vorbemerkungen



Aber:

- deckt sich nicht mit Erfahrung
 - häufig ausbleibende Durchschlagskraft der wirtschaftswissenschaftlichen Beratung (vgl. Kapitel 1) →
Warum ist das so?
 - „Staatl. Einflussnahme (...) im Lichte der positiven [erklärenden] Theorie“ (DF, S. 247 ff.)
-
- Anwendung des ökonomischen Ansatzes auf das Geschehen im politischen Raum
 - Erweiterung über das traditionelle Feld der theoretischen Wirtschaftspolitik hinaus
→ (Neue) Politische Ökonomie (Public Choice)



4.1 Vorbemerkungen

Grundannahmen

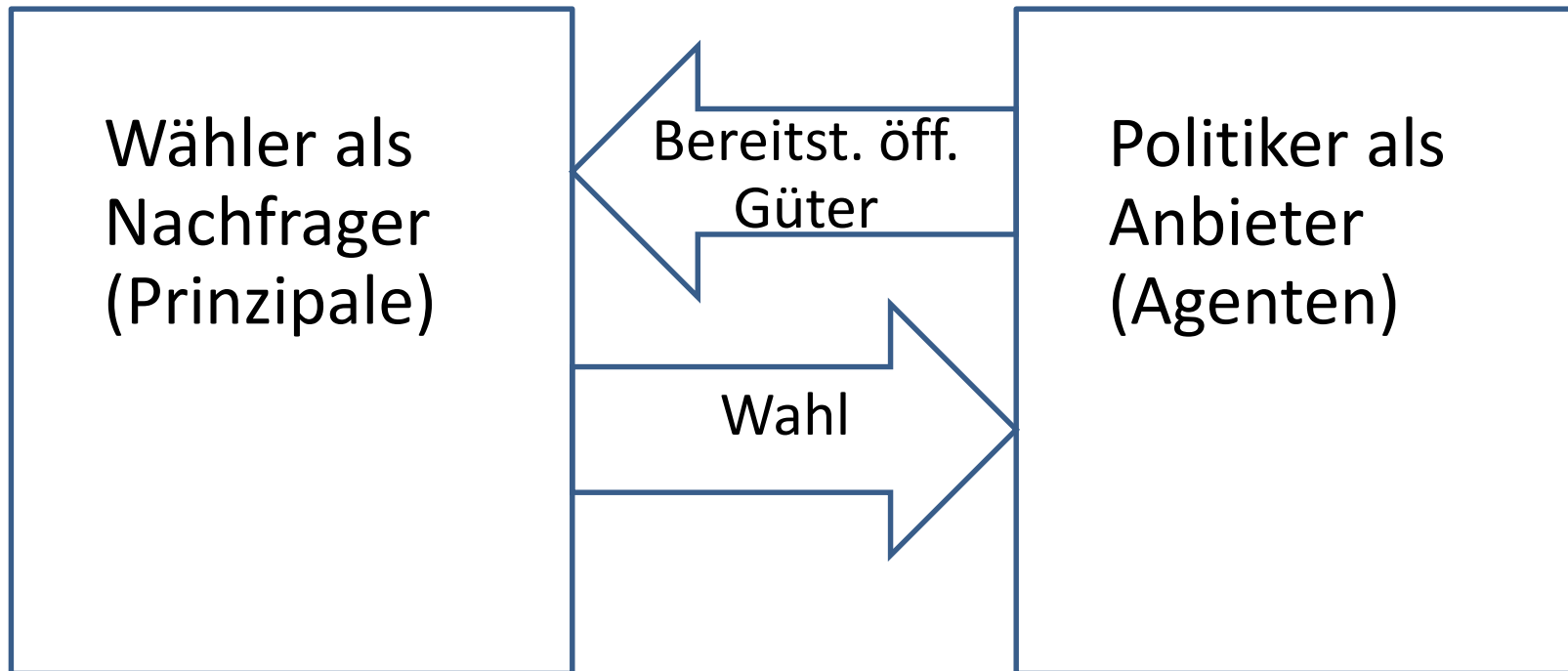
- a) **Methodologischer Individualismus** → als Entscheidungsträger werden – auch im Bereich kollektiver Entscheidungen – immer Individuen betrachtet (nicht überindividuelle Kollektive wie Staat, Volk, Partei)
- b) **Rationales Verhalten** → aus Handlungsalternativen wird diejenige ausgewählt, die bei gegebenem Aufwand den höchsten Grad an Zielerreichung erbringt
- c) **Individuelle Nutzenmaximierung** als Ziel → Einkommensströme, Prestigezuwächse, Stimmengewinne, hierarchische Positionsverbesserungen

4.2 Ökonomische Theorie der Demokratie



Repräsentative Demokratie als Wettbewerb

(James Buchanan: "Politics as Exchange")



demgegenüber: Diktatur als Monopol



Der politische Unternehmer

- Wettbewerb zwischen Parteien bzw. Politikern auf der Anbieterseite des politischen Marktes
- Transmission von Wählerwünschen auf polit. Entscheidungen: Politiker tritt mit Wahlprogramm, d.h. einem Bündel von Maßnahmen, an die Wähler heran
- Politiker ist kein „wohlwollender Diktator“, vielmehr ist er Nutzenmaximierer → Steigerung von Stimmen, um anderes zu erreichen:
 - Umsetzung politischer Vorstellungen
 - Einfluss, Prestige, Einkommen



Die Rolle der Wähler

- Auch der Wähler ist eigennützig und wählt Politiker, dessen Programm ihm den höchsten Nutzen zu bringen verspricht
- Wähler können sich in Gruppen organisieren, um Wahlprogramme und politische Entscheidungen zu beeinflussen

Herausforderungen:

- Informationsasymmetrie zwischen Wählern und Politikern, insbes. gibt es unvorhergesehene Entscheidungssituationen
- Wähler sind rational uninformiert; vollständig informiert wäre:
 - Vor der Wahl: Sorgfältiges Studium und Auswertung der Wahlprogramme
 - Nach der Wahl: Kontrolle der Regierung, ob Wahlversprechen eingehalten wurden
- Abdiskontierung vergangener politischer Maßnahmen



4.2 Ökonomische Theorie der Demokratie

Das Median-Wähler-Theorem → Anthony Downs (1957)
als Grundmodell des politischen Wettbewerbs

Annahmen des Modells

- (1) Wahlprogramme haben nur eine Dimension/ein Thema
 - Etwa Bereitstellungsmenge eines bestimmten öffentlichen Gutes, Reduktion auf ein Thema bzw. "Politikum"
- (2) Lediglich zwei Parteien
 - Eine „Links-“ und eine „Rechts-Partei“
- (3) Ziel Politiker: Erringen der erforderlichen Mehrheit
 - 50% + 1 Stimme
 - Mit der Wahl ins Amt können andere Ziele verfolgt werden



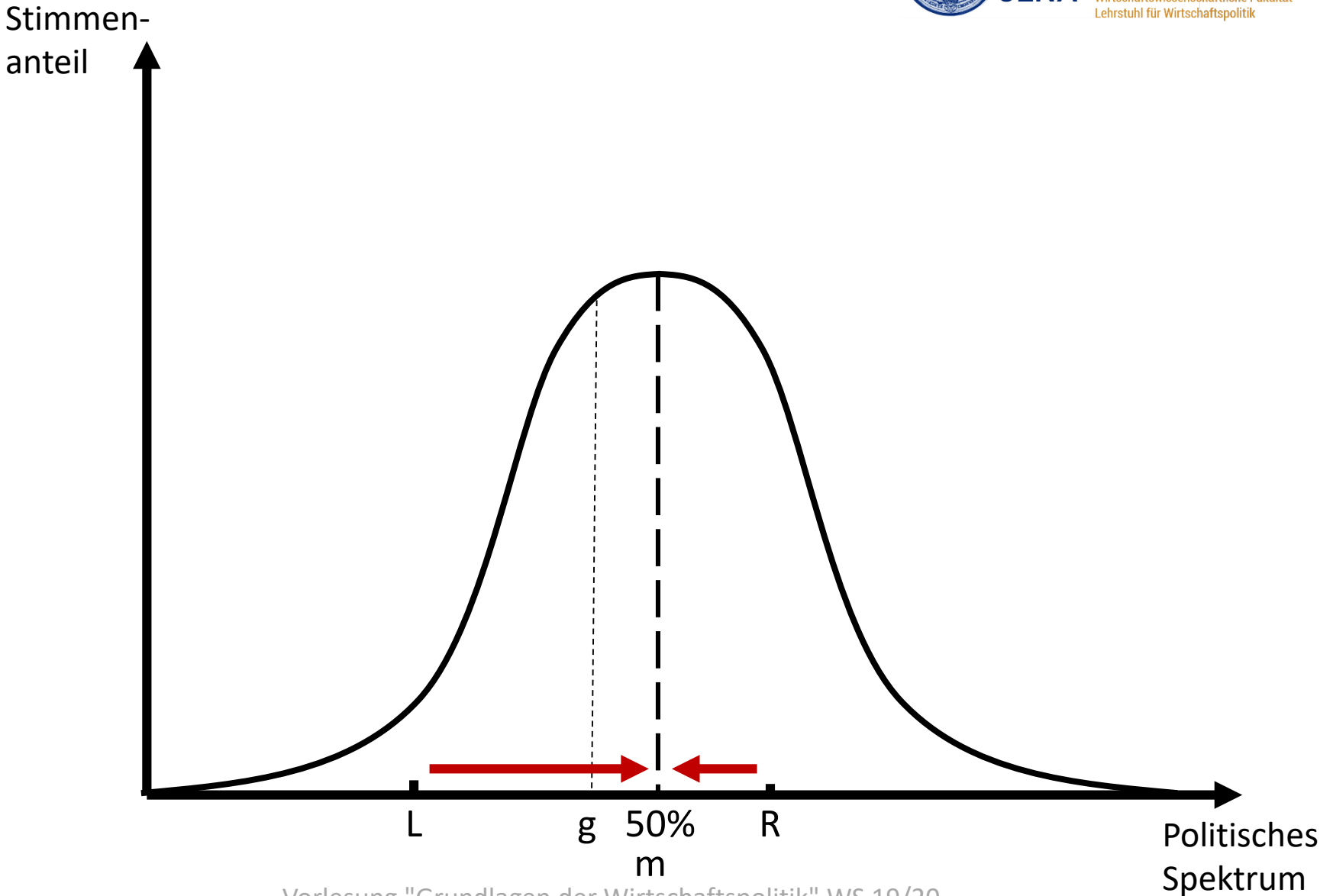
4.2 Ökonomische Theorie der Demokratie

Das Median-Wähler-Theorem

Annahmen des Modells (Forts.)

- (4) Wähler wählen das Programm, das ihren Präferenzen am nächsten kommt
 - pure Loyalität sei ausgeschlossen
- (5) Vollständige Information
 - Wähler sind über den Inhalt der Wahlprogramme und Arbeit der Regierung, die Regierung über die Präferenzen der Wähler vollständig informiert
- (6) Wahlbeteiligung 100%
- (7) Wählerschaft sei normalverteilt
- (8) Es gewinnt die Partei, die mind. 50%+1 Stimme erhält

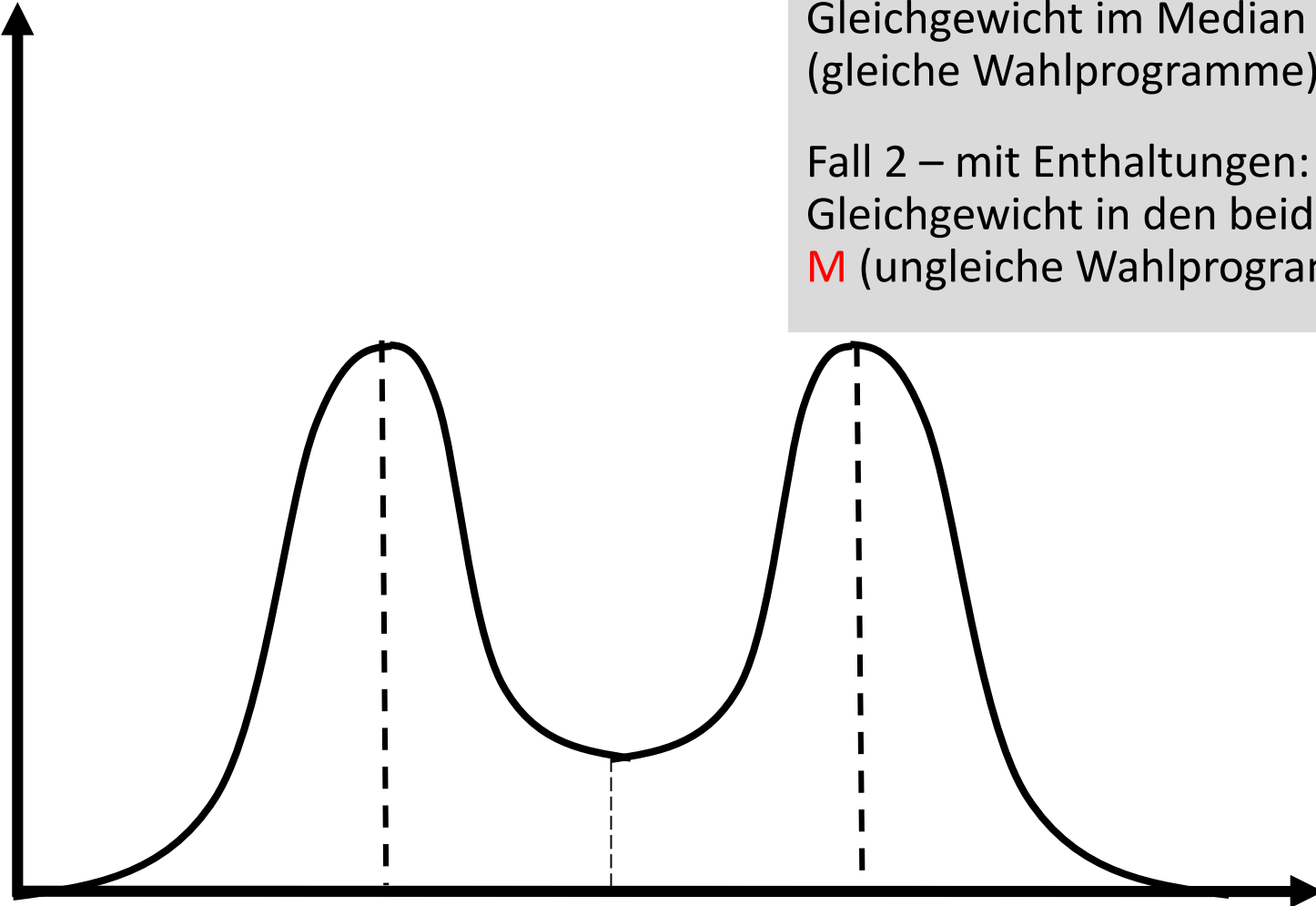
Das Median-Wähler-Theorem



Abweichungen von den Standardannahmen des Downs-Modells II



Stimmen-
anteil



L
M

50%
m

R
M

Politisches
Spektrum

Fall 1 - ohne Enthaltungen:
Gleichgewicht im Median **m**
(gleiche Wahlprogramme)

Fall 2 – mit Enthaltungen:
Gleichgewicht in den beiden Modi
M (ungleiche Wahlprogramme)



Weitere Kritiken am Downs-Modell

- Parteien richten Programm auch an Geldgebern aus
- Es gibt loyale Wähler
- Verteilungen der Wählerschaft sind nicht unbedingt symmetrisch
- Wahlen können als Personenwahl stattfinden
- Es entstehen Glaubwürdigkeitsprobleme, wenn Parteien beliebig ihr Programm verändern

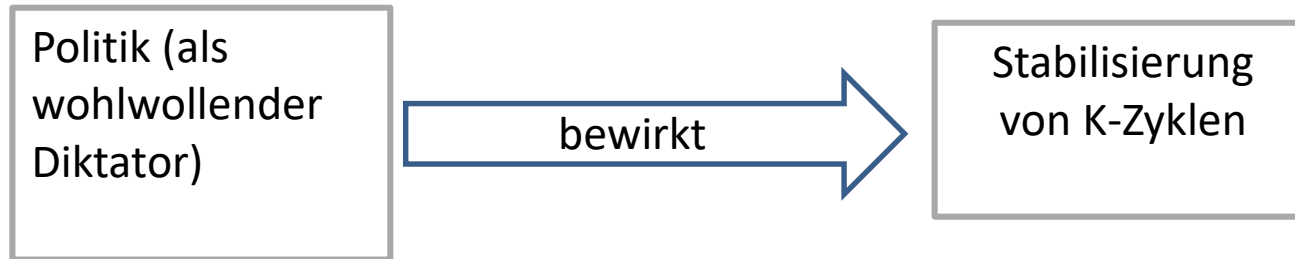
- „Stimme Du für mein wichtiges Anliegen, dann stimme ich für Dein wichtiges Anliegen“
- Vereinbarung verschiedener Minderheiten, ihre je spezifischen Anliegen mit denen anderer zu einem gemeinsamen Ganzen zu verbinden → sämtliche Minderheiten stimmen dem zu
→ Verbundene Minderheiten bilden so eine Mehrheit → Partikularinteressen können sich im politischen Prozess durchsetzen
- Gefahr von Klientelpolitik zu Lasten der Allgemeinheit
- Herausforderung für fiskalische Nachhaltigkeit



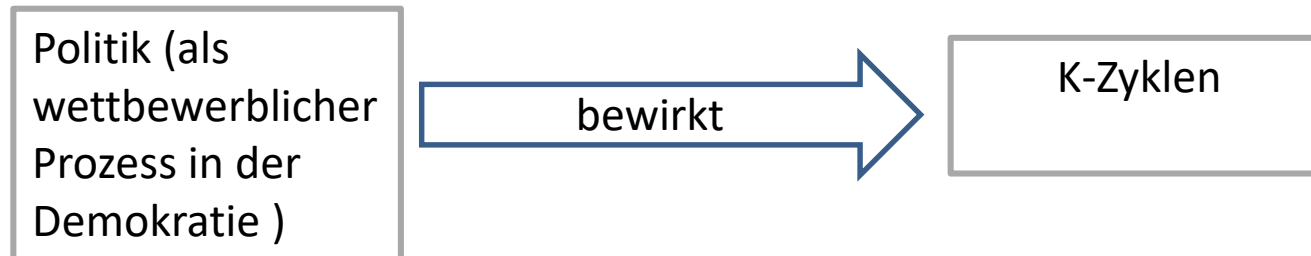
Politische Konjunkturzyklen

→ William Nordhaus (1975): „The Policial Business Cycle“

These 1:



These 2:



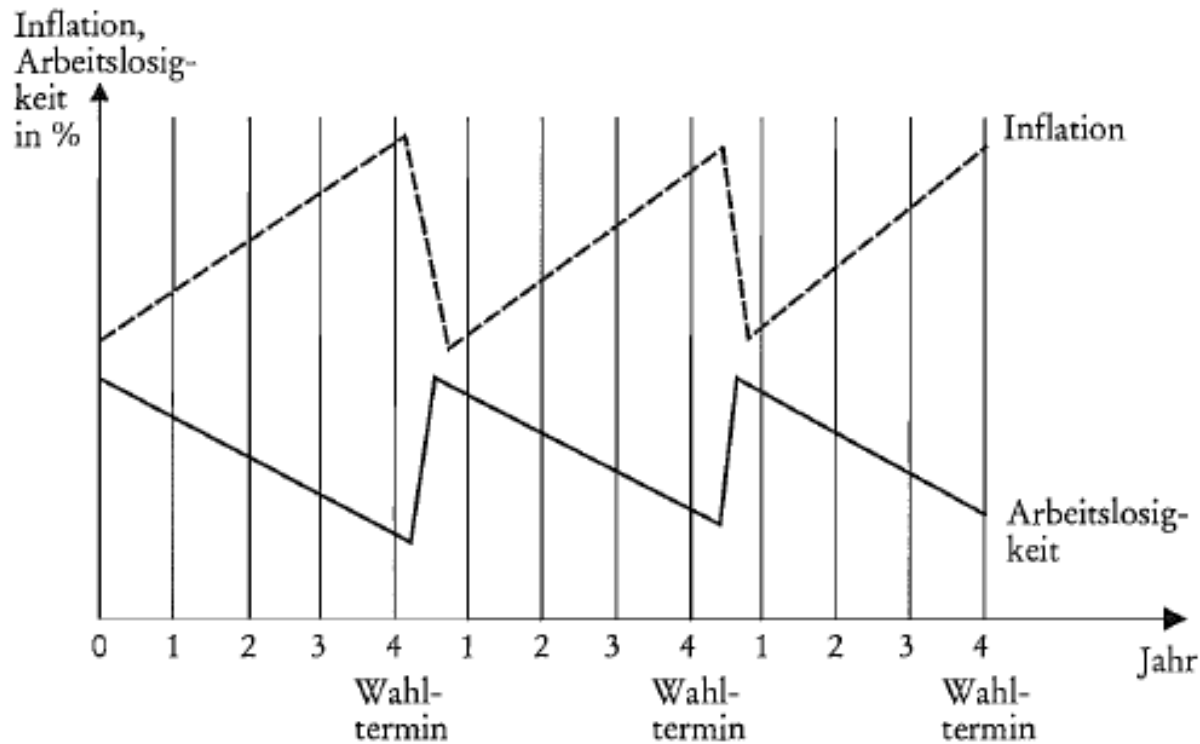


Politische Konjunkturzyklen

→ William Nordhaus (1975): „The Political Business Cycle“

- Basis: Phillips-Kurve, welche (kurzfristige) Wahlmöglichkeit zwischen Höhe der Inflation und Ausmaß der Arbeitslosigkeit suggeriert
- Wähler
 - messen die Regierung v.a. an Bekämpfung der Arbeitslosigkeit
 - diskontieren die vergangenen Leistungen ab
- Somit besteht ein Anreiz für Regierung,
 - vor einer Wahl durch eine expansive Finanz- und Geldpolitik die Arbeitslosigkeit zu senken
 - nach einer Wahl durch restriktive Finanz- und Geldpolitik die Inflationsrate zu senken

Politische Konjunkturzyklen



Quelle: Blankart
(2008), Öff. Finanzen
in der Demokratie,
7.A., S. 117.



4.3 Interessengruppen und rentensuchendes Verhalten

- Spitzenverbände der Wirtschaft
 - BDI – Bundesverband der deutschen Industrie
 - DIHK – Deutsche Industrie- und Handelskammer
 - HDE – Handelsverband Deutschland
 - ZDH – Zentralverband des deutschen Handwerks
 - DBV – Deutscher Bauernverband

- Gewerkschaften
 - DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund
 - Industriegewerkschaft (IG) Metall
 - Verdi – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
 - DBB – Beamtenbund und Tarifunion



4.3 Interessengruppen und rentensuchendes Verhalten

- **Profit-seeking** – Einsatz knapper Ressourcen mit dem Ziel, (durch unternehmerische bzw. produktive Arbeit) ein Leistungseinkommen zu erzielen.
- **Rent-seeking** – Einsatz knapper Ressourcen mit dem Ziel, Vorteile in Form von Transfers, Regulierungen, Vorrechten und Machtspielräumen zu erwirken bzw. einmal erzielte Besitzstände zu wahren (**rent-defending**).

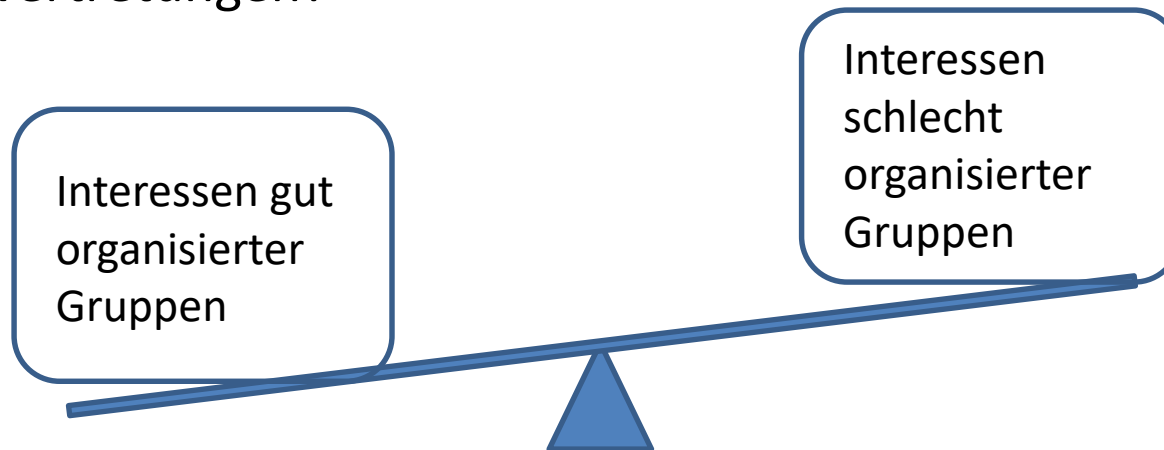
4.3 Interessengruppen und rentensuchendes Verhalten



→ Werden politische Entscheidungen durch Interessengruppen verzerrt?

Einfluss wird u.U. abgefedert durch gleichmäßige Vertretung aller Interessen

→ Aber: Gibt es womöglich eine Ungleichheit in der Organisierbarkeit von Interessenvertretungen?



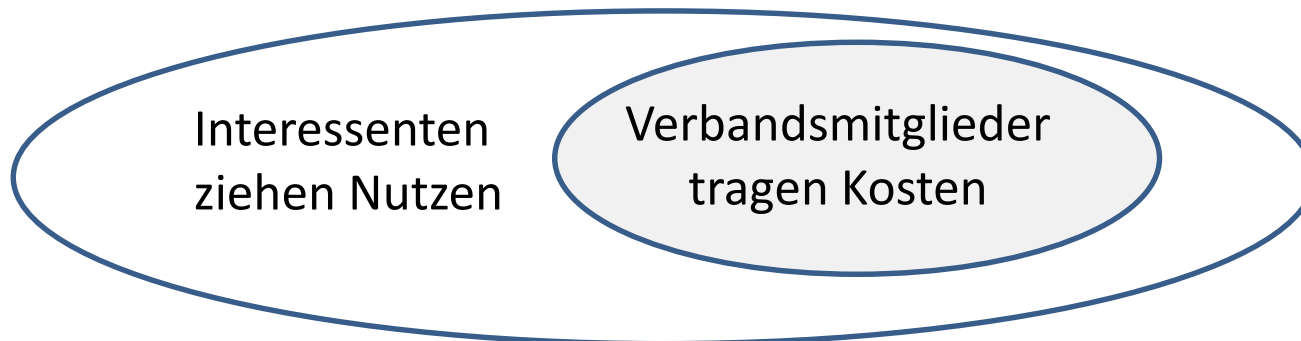
→ Ja. Woran liegt das?

4.3 Interessengruppen und rentensuchendes Verhalten



Wovon hängt die Organisierbarkeit von Interessen ab?

→ Hintergrund: Gründung / laufender Unterhalt ist mit Kosten verbunden, während Nutzen u.U. Individuen zugute kommt, die diese Kosten nicht getragen haben



4.3 Interessengruppen und rentensuchendes Verhalten



Nachfrage nach einer bestimmten Politikmaßnahme ist grundsätzlich ein öffentliches Gut für die Interessenten

→ Insbesondere Nicht-Ausschließbarkeit: Kein Interessent kann von der Nutzung der erwirkten Politikmaßnahme (z.B. vorteilhaftere Gesetzgebung, Aushandlung von Tarifvereinbarungen) ausgeschlossen werden.

→ Herausforderung für Interessengruppe: Trittbrettfahrerproblem

Fragestellung: Unter welchen Bedingungen wird ein Klub gebildet?

Grundlage: Individuelles Kosten-Nutzen-Kalkül der potenziellen Mitglieder

Mancur Olson (1965): “The Logic of Collective Action“, Harvard University Press.



4.3 Interessengruppen und rentensuchendes Verhalten

Von welchen Faktoren hängt eine mögliche Überwindung des Trittbrettfahrerproblems ab?

a) Anzahl der Interessenten

→ je kleiner die Zahl der Beteiligten, umso größer die Chancen zur Überwindung des Trittbrettfahrerproblems

b) Homogenität der Präferenzen

→ Kosten der Verbandsbildung sind so relativ gering

c) Bruttonutzen der Interessenvertretung

→ bei anteilig großen Einfluss der Interessenvertretung auf Gewinn/Einkommen steigt der Bruttonutzen → Opportunitätskosten

d) Größenunterschiede der Interessenten

→ Kleine könnten große ausbeuten, denen am Verband/der Interessenvertretung viel liegt



4.3 Interessengruppen und rentensuchendes Verhalten

Institutionelle Möglichkeiten zur Überwindung des Trittbrettfahrerproblems

a) Bereitstellung von nicht-öffentlichen Gütern (Exklusion lässt sich herstellen) bzw. Sonderleistungen

- Mitgliedszeitung
- Kostenlose Beratungen
- Rechts-/Versicherungsschutz
- Schulungs-/Fortbildungsmaßnahmen
- Organisation von Gruppenreisen

b) Verbandsbildung durch staatlichen Zwang

- z.B. Handwerks-, Industrie- und Handels-, Rechtsanwalts-, Ärzte-, Landwirtschaftskammern
- Für Staat besteht Vorteil in der Entlastung, indem bestimmte Regulierungen in eigener Regie vorgenommen werden



4.3 Interessengruppen und rentensuchendes Verhalten

Ungleichheit in der Organisierbarkeit von Gruppeninteressen

Bsp.: Produzenten/Arbeitnehmer vs. Konsumenten und Bedingung c)

Produzenten/Arbeitnehmer

- Arbeitsteilige Wirtschaft: Individuen beziehen i.d.R. Einkommen aus einer dominierenden Quelle → als Arbeitslohn oder Gewinn
- Folge: Lobbytätigkeit, die eine Erhöhung individueller Einkommen betreibt, kann individuellen Nutzen relativ stark erhöhen

Konsumenten

- Individuelle Konsumaktivitäten sind dagegen auf eine Vielzahl verschiedener Güter gerichtet
- Lobbytätigkeit, die auf individuell bessere Versorgung mit einem Konsumgut zielt, kann individuellen Nutzen nur relativ schwach erhöhen
- Bei steigendem Anteil eines Konsumguts an den Ausgaben eines priv. Haushalts erhöht sich der Anreiz zur verbandsmäßigen Organisation (Bsp. Auto, Wohnung)



4.3 Interessengruppen und rentensuchendes Verhalten

Welche ausgleichenden Mechanismen gibt es?

- unabhängige Beratergremien, eigenes Urteil usw.
- Wettbewerb um Wählerstimmen → eine Partei macht sich die Wünsche nicht-organisierter Individuen zu Eigen
- Einfluss der Interessengruppe nimmt derart zu, dass für die entgegengesetzte Interessengruppe der Nutzen einer Verbandsorganisation die Kosten übersteigt

Schlussfolgerungen bei M. Olson:

- Wichtige Voraussetzung für dauerhaften Wohlstand: Zurückdrängen mächtiger Verbandsinteressen und Stärkung des Wettbewerbs
- Ökonomischer Niedergang von Staaten liegt in „institutioneller Sklerose“ begründet
- Institutionelle Sklerose: Lobbygruppen verzerren durch Verteidigung ihrer Privilegien die Wettbewerbsordnung → steigende Anfälligkeit von Volkswirtschaften gegenüber externen Schocks



Konventionelle Perspektive auf die Bürokratie

- Auffassung als effiziente Organisationsform zur Bewältigung komplexer Probleme
- die Hierarchie der Beamten ist durch feste Pflichten und Kompetenzen sowie klare Regeln gekennzeichnet, ferner durch Loyalität gegenüber der gesellschaftlichen Aufgabe
- Vorstellung, dass damit auch die Funktionsweise der Bürokratie hinreichend gekennzeichnet sei
- Aber: Ist das eine ausreichende (positive) Analyse?



Ökonomische Analyse

- auch Bürokraten seien als rationale Akteure betrachtet, die persönlichen Nutzen steigern
 - Nutzen bezieht sich auf Einkommen, Prestige, Macht, Zahl der Mitarbeiter → das alles korreliert mit dem verfügbaren Budget → Ziel: Vergrößerung von Budget/Verwaltungsapparat
 - gesellschaftliche Kosten und Nutzen (vulgo Gemeinwohl) hingegen stehen nicht im Vordergrund der individuellen Entscheidungen
- Welche Folgen hat das für die Effizienz der Verwaltung?

4.4 Bürokratieprobleme



Grundmodell der ökonomischen Theorie der Bürokratie

William Niskanen (1971): „Bureaucracy and Representative Government“

Zentrale Annahmen

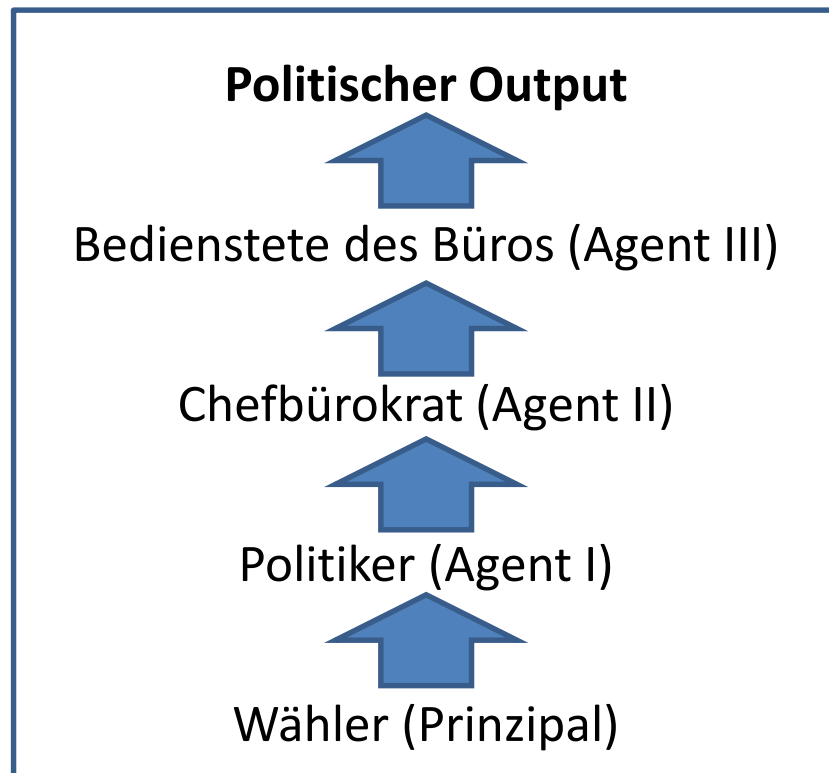
- a) Chefbürokrat maximiert seinen Nutzen, indem er Budget des Büros maximiert
→ Budget korreliert positiv mit „eentlichen“ Nutzengrößen Einkommen, Prestige, weitere nicht-pekuniäre Einkommen
- b) Politiker gibt Informationen über aggregierte marg. Zahlungsbereitschaft seiner Wähler an Bürokraten weiter und fragt entspr. Menge des öff. Gutes nach
- c) Es besteht ein bilaterales Monopol
→ Politiker einziger Nachfrager, Bürokrat einziger Anbieter
- d) Machtverhältnisse sind wegen des Informationsvorsprungs des Bürokraten verzerrt

4.4 Bürokratieprobleme



Das mehrstufige Prinzipal-Agent-Problem

Asymmetrische Information zwischen Bürokratie und Politik bzw. Bürgern.

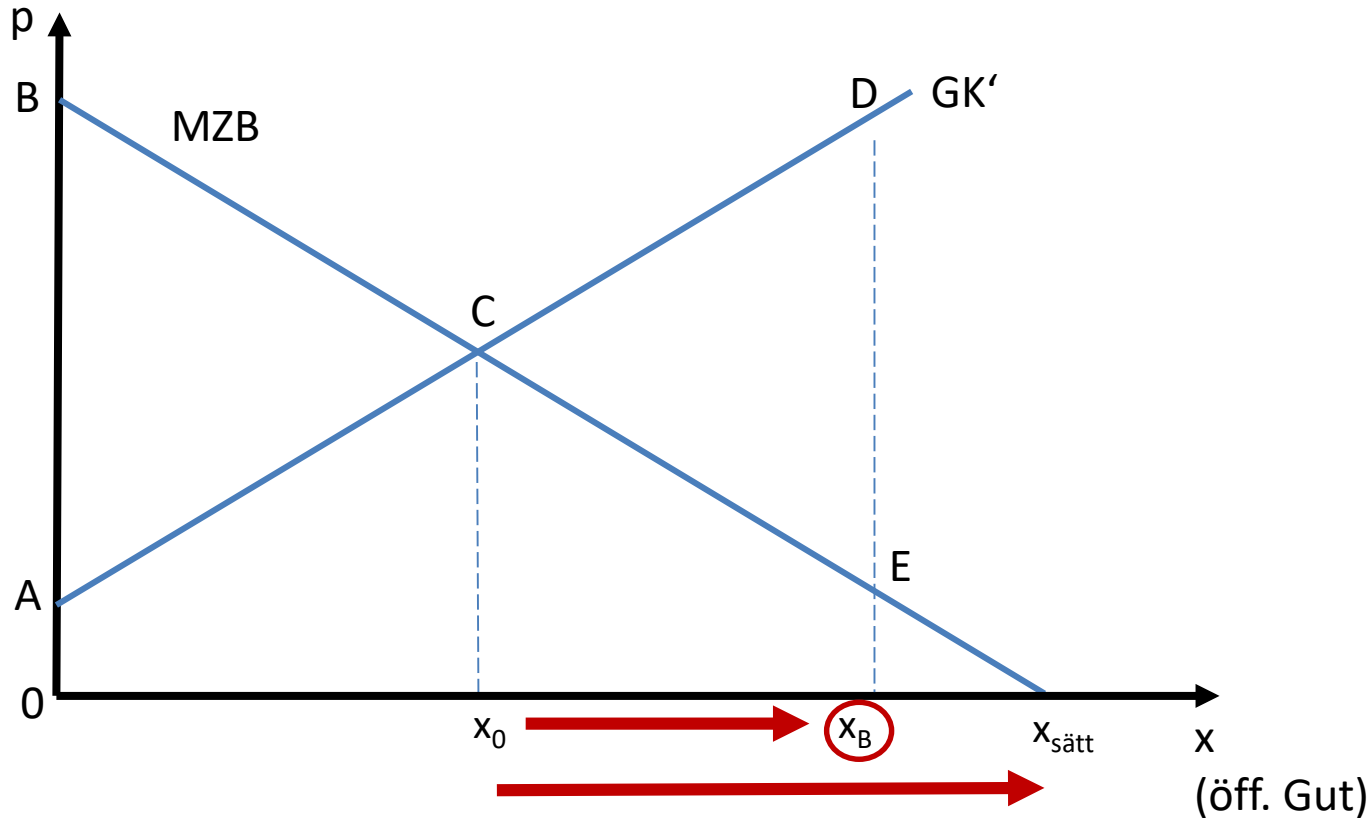


4.4 Bürokratieprobleme



Bereitstellungsumfang des öffentlichen Gutes

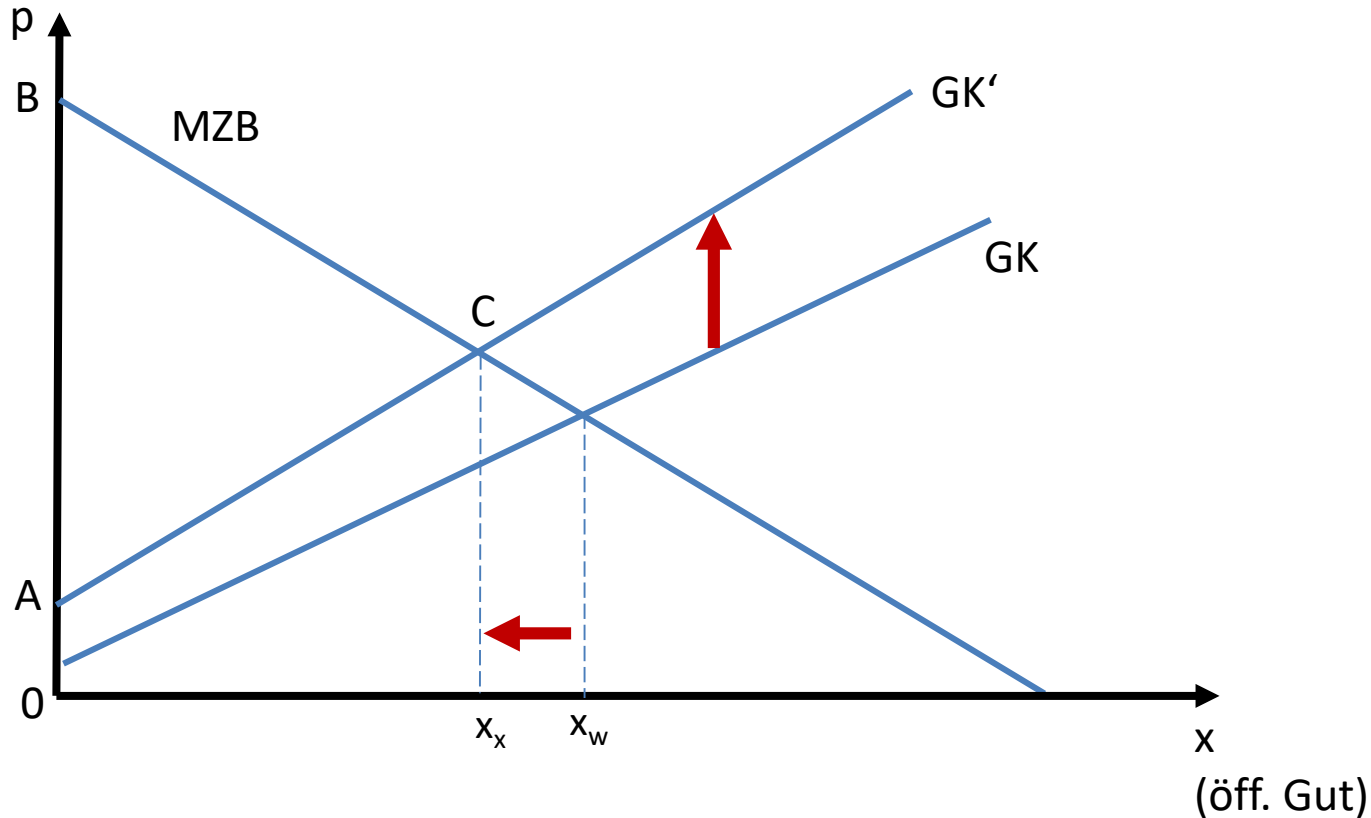
→ erste Stufe: Effiziente Bereitstellung übermäßigen Umfangs



4.4 Bürokratieprobleme



Bereitstellungsumfang des öffentlichen Gutes
→ zweite Stufe: X-Ineffizienz (Leibenstein 1966)



4.4 Bürokratieprobleme



Kritik und Weiterentwicklungen des Grundmodells

- a) Budgetmaximierung als übergeordnetes Ziel realistisch?
- b) Vollständige Informationsasymmetrie hinsichtl. der Kosten
- c) Monopol
- d) Capture-Theorie
- e) Vermischung von Angebot und Nachfrage auf dem politischen Markt
- f) Relevanz des Interessengegensatzes

4.5 Die positive Theorie wirtschaftspolitischer Reformen

- Kann es nach der politökonomischen Logik überhaupt zu Reformen kommen, sofern die allokationstheoretische Notwendigkeit anerkannt wurde?
- Reformen sind kein Selbstzweck.
- Politische Hysterese: stetiger Anstieg der Staatstätigkeit mit langfristiger Beharrungstendenz. Hysterese ist eigentlich ein Phänomen auf Arbeitsmärkten, das sich aber gut übertragen lässt.
- Jede Reform hinterlässt Gewinner und Verlierer; aber: Kriterium der Generalkompensation.

Bedingungen für erfolgreiche Reformen (positive Analyse)

- Zeitpunkt; ideal ist der Anfang einer Wahlperiode
- umfassende Reformen (Generalkompensation)
- Gegen-Lobbying; Kontrolle von Interessengruppen
- Einbindung von Interessengruppen in die Folgekosten ihres Machteinflusses
- pathologisches Lernen*
- aktives Lernen*
- externer Druck (dirty-work-hypothesis)
- Rolle der Berater; Umkehr der Beweislast

* Freytag, Andreas und Simon Renaud (2007), 'From Short-Term to Long-Term Orientation – Political Economy of the Policy Reform Process', *Journal of Evolutionary Economics*, Vol. 17(4), pp. 433-449.

4.6 Normative Schlussfolgerungen

- Politische Rationalität \neq ökonomische Rationalität!
- Es geht um Wege, beide Formen der Rationalität zum Einklang zu bringen.
- Bedingungen für erfolgreiche Reformen nicht leicht zu schaffen; pathologisches Lernen ist nicht zu befürworten!
- Damit wird die Frage nach der Aufgabenteilung zwischen Staat und Markt erneut aufgeworfen und kann in anderem Licht gesehen werden. Es geht um:
 - Ordnungspolitik vs. Prozesspolitik
 - Regelbindung vs. Diskretion
 - Angebotspolitik vs. Nachfragepolitik