

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



5 Konsistenz in der Umsetzung wirtschaftspolitischer Maßnahmen

- 5.1. Einleitende Bemerkungen
- 5.2. Ordnungspolitik vs. Prozesspolitik
- 5.3. Regelbindung vs. diskretionäre Spielräume
- 5.4. Angebotspolitik vs. Nachfragepolitik

5.1. Einleitende Bemerkungen



Aus dem bisher Gesagten ergeben sich konkrete und normative Handlungsanweisungen für die Wirtschaftspolitik. Dabei wird dem Staat eine konkrete Rolle gegeben; es geht nicht um „mehr oder weniger Staat“, sondern um eine qualitative Einordnung.

Vor dem Hintergrund der alloktionstheoretischen (Kapitel 2 und 3) und politökonomischen (Kapitel 4) Überlegungen müssen politische und ökonomische Rationalität in Einklang gebracht werden.

Seinsollen (Kapitel 2 und 3) → Sein (Kapitel 4) → Kunstlehre (Kapitel 5)

Ziele und Assignment sind in der politischen Realität festzulegen und durchzuhalten.

Probleme sind ursachengerecht anzugehen; zwischen Gemeinwohl und Partikularinteresse ist sorgfältig zu unterscheiden. Beseitigung von Marktversagen darf nicht in Staatsversagen münden.

5.1. Einleitende Bemerkungen



Konkret heißt dies, dass die Wirtschaftspolitik

- den Wettbewerb auf Güter- und Faktormärkten nicht verzerrt,
- den gesamtwirtschaftlichen Strukturwandel nicht behindert,
- die Investitionen in Sachkapital und Humankapital nicht fehl lenkt,
- einzelne Akteure nicht zu Lasten anderer bevorzugt.

In der Realität finden (und fanden) sich zahlreiche Negativbeispiele; u.a. verzerrende Eingriffe in den Arbeitsmarkt, den Strukturwandel behindernde Subventionen, Fehlanreize zur Kapitalbildung in Form von Investitionszulagen etc.

Konzeptionelles Denken mit Langfristorientierung kann solche Fehler vermeiden helfen.

5.2 Ordnungspolitik vs. Prozesspolitik



Zur Abgrenzung

Ordnungspolitik setzt Verhaltensregeln für die Privaten und den Staat und umfasst das wirtschaftspolitische Assignment, d.h. die Zuordnung von Verantwortlichkeiten.

Derartige Regeln müssen den Interdependenzbeziehungen in der Wirtschaftspolitik Rechnung tragen und dauerhaft angelegt sein, ohne dabei neue Entwicklungen zu negieren (Konstanz der Wirtschaftspolitik).

Ansonsten unterbleiben Investitionen und wandern langfristig orientierte Individuen ab und mit ihnen Sachkapital und Humankapital.

5.2 Ordnungspolitik vs. Prozesspolitik



Prozesspolitik ist direkte Wirtschaftspolitik zur Antwort auf konjunkturelle Störungen (im Rahmen der Ordnungspolitik). Sie umfasst Ausgabenprogramme in konjunkturellen Krisen und Ausgabenrückführung in Zeiten des Booms.

Nachfragesteuerung dieser Form ist äußerst kompliziert, da

- die Datenbasis oftmals unzureichend ist,
- das Wissen über zukünftige Entwicklungen begrenzt ist,
- es sog. Lags gibt.

Daneben besteht das Problem, dass es wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern regelmäßig schwer fällt, einmal beschlossene Ausgaben wieder zurückzunehmen.

→ der „halbe Keynes“



5.2 Ordnungspolitik vs. Prozesspolitik

Lags bei der Konjunktursteuerung

Innenverzögerung

- Erkennungsverzögerung
 - diagnostic lag
 - prognostic lag
- Aktionsverzögerung
 - planning lag
 - decision lag
- Durchführungsverzögerung

Zeit

Außenverzögerung

- Wirkungsverzögerung
 - reaction lag
 - operational lag

Lags können dazu führen, dass die antizyklische Maßnahme zu spät greift und prozyklisch reagiert.



5.2 Ordnungspolitik vs. Prozesspolitik

Primat der Ordnungspolitik

Regeln gelten dauerhaft; Prozesspolitik wird nur in besonderen konjunkturellen Situationen eingesetzt.

Hierarchisches Verhältnis → soll verschiedenen Versuchungen in der Politik entgegengewirkt werden:

- Bedienung von Partikularinteressen,
- Schaffung politischer Konjunkturzyklen,
- Denken in zu kurzen Zeiträumen.

	Ordnungspolitik	Prozesspolitik
Staat als ...	Regelsetzer und -durchsetzer	Marktteilnehmer und „Lenker“ des Wirtschaftsgeschehens



5.3 Regelbindung vs. diskretionäres Verhalten

- Inwieweit soll der Staat in seinem Handeln seinerseits durch Regeln gebunden („restringiert“) sein? → **Regelbindung**
 - Umgekehrt gefragt: Inwieweit soll der Staat über sog. **diskretionäre Handlungsspielräume** (Ermessensspielraum) verfügen können?
 - Wie viel Ermessensspielraum sollen die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger haben?
 - Regeln schränken den Spielraum ein, Diskretionarität erhöht ihn.
- Warum sollte man in einer Demokratie eine Einschränkung des Ermessensspielraums gutheißen??



5.3 Regelbindung vs. diskretionäres Verhalten

Zeitinkonsistenz

- unter Diskretion kann selbst eine optimale wirtschaftspolitische Strategie der Regierung nicht vor Überraschungen schützen.
- $t = 0$: Regierung kündigt eine optimale Strategie an, z.B. eine Inflationsrate für $t = 1$;
 - $t = 1$: Öffentlichkeit reagiert, z.B. mit Lohnabschlüssen; für die Regierung stellt sich heraus: zur Beschäftigungssteigerung von der angekündigten Inflation nach oben abzuweichen;
 - $t = 2$: eine neuerliche Ankündigung der Regierung zur Inflationsrate in $t = 3, 4, \dots$ ist unglaubwürdig
 - Die Ankündigung einer Regel samt eines strengen Sanktionsmechanismus kann das Problem lösen.

5.3 Regelbindung vs. diskretionäres Verhalten



Das Problem der Zeitinkonsistenz optimaler Strategien basiert auf dem Aufsatz von Fynn E. Kydland und Edward C. Prescott (1977), 'Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans', *Journal of Political Economy*, Vol. 85, S. 473-491.

➔ Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften 2004

Auf Basis dieses Aufsatzes entstanden sehr viele Arbeiten zur Regelbindung in der Makroökonomik, insbesondere in der Geldpolitik; z.B. zu:*

- Zentralbankunabhängigkeit
- Verträge für Mitglieder des Zentralbankrates und -direktoriums
- konservativen Zentralbankpräsidenten

Frage: Bevorzugen Politiker einfache oder komplizierte Regeln?

5.3 Regelbindung vs. diskretionäres Verhalten



Regeln degradieren wirtschaftspolitische Entscheidungsträger zu „Halbautomaten“;

- mangelnde Flexibilität in Krisen oder im Falle von Schocks
- Schutz der Politiker vor heimischen Interessengruppen

Anforderungen an Regeln:

- einfach
- auf ein konkretes Ziel ausgerichtet
- auf stabile Zusammenhänge zwischen Aggregaten abgestellt
- anpassungsfähig im Sinne der Lucas-Kritik und Goodhart's Law



5.3 Regelbindung vs. diskretionäres Verhalten: Beispiele für regelgebundene Wirtschaftspolitik

- Geldmengenregel
- konjunkturneutraler Haushalt
- Schuldenbremse
- SWP
- Prinzip der Meistbegünstigung der WTO
- Kartellverbot

Beispiele für diskretionäre Wirtschaftspolitik:

- Rentenerhöhungen nach Haushaltslage (und vor Wahlen)
- steuerpolitische Änderungen nach Haushaltslage
- Interventionen der Notenbanken am Devisenmarkt

Vorlesung "Grundlagen der Wirtschaftspolitik" WS 19/20



5.3 Regelbindung vs. diskretionäres Verhalten: Geldpolitik

- Assignment: unabhängige Notenbank
 - Herausforderung: übermäßige Inflation verhindern
-
- Aber: Auch eine unabhängige Notenbank kann Inflation und Unsicherheit auf den Märkten erzeugen.
 - Deshalb macht es Sinn, dass sie sich Regeln unterwirft (und diese öffentlich bekannt gibt)
 - erwirbt eine Reputation, die eine Vorabinformation über Regeln unnötig macht → Deutsche Bundesbank!
 - Die EZB war dabei, diese Reputation aufzubauen – seit dem Winter 2012/13 droht ein Verlust derselben.

5.2 Regelbindung vs. diskretionäres Verhalten: Fiskalpolitik



- Assignment: Regierung / Parlament
- Herausforderung: übermäßige Neuverschuldung verhindern!

Typische Regeln für die Fiskalpolitik sind:

- Haftungsausschluss durch Dritte; no-bail-out
- Verbot der Monetarisierung der Haushaltsdefizite
- Obergrenzen staatlicher Kreditaufnahme
 - Verschuldungsverbot über den Konjunkturzyklus
 - Golden Rule: öffentliche Neuverschuldung \leq Nettoinvestitionen
 - SWP, 3-Prozent-Regel
- Schuldenbremse

Aber: Ohne entsprechenden Sanktionsmechanismus sind Regeln wirkungslos



5.3 Regelbindung vs. diskretionäres Verhalten: Exkurs Implizite Staatsverschuldung

Nicht erfasst durch all diese Regeln wird die implizite Staatsverschuldung.

Diese enthält verdeckte Zahlungsverpflichtungen des Staates, insbesondere

- Rentenverpflichtungen
- Pensionsverpflichtungen
- Verpflichtungen aus der GKV

Methode der Generationenbilanzierung (generational accounting)

Implizite und explizite Staatsverschuldung gemeinsam ergeben die Staatsschuld; dies ist in Deutschland ein Vielfaches der expliziten Staatsschuld von etwa 64 vH des BIP.

5.3 Regelbindung vs. diskretionäres Verhalten: Fiskalpolitik



EU-Nachhaltigkeitsranking 2018

Position	Land	Explizite Schulden	Implizite Schulden	Nachhaltigkeitslücke
1	Kroatien	77	-213	-136
2	Griechenland	176	-281	-105
3	Litauen	39	-114	-75
4	Lettland	40	-110	-70
5	Estland	9	-47	-39
6	Dänemark	36	-43	-7
7	Zypern	96	-100	-4
8	Frankreich	99	-3	95
9	Schweden	41	59	100
10	Portugal	125	-24	101
11	Italien	131	-9	122
12	Polen	51	90	141
13	Bulgarien	26	122	147
14	Deutschland	64	106	170
15	Ungarn	73	101	174
16	Niederlande	57	157	214
17	Österreich	78	143	221
18	Finnland	61	200	262
19	Spanien	98	170	268
20	Slowakei	51	225	276
21	Tschechien	35	255	289
22	Malta	51	240	291
23	Irland	68	239	307
24	Rumänien	35	276	311
25	Belgien	103	244	347
26	Verein. Königreich	87	270	357
27	Slowenien	74	404	478
28	Luxemburg	23	692	715
	EU	83	59	142

5.3 Regelbindung vs. diskretionäres Verhalten: Lohnpolitik



Assignment → Lohnpolitik ist bislang in den Händen der Tarifparteien

Zweck der lohnpolitischen Regel ist die Sicherung der Vollbeschäftigung und zwar in Einklang mit den anderen wirtschaftspolitischen Zielen, insbesondere der Preisniveaustabilität.

Hoher Beschäftigungsstand

→ produktivitätsorientierte Lohnpolitik; Umgang mit Inflation?

Hohe Arbeitslosigkeit

→ Lohnabschlag

Es kommt auf Lohnhöhe und Lohnstruktur an. Wie passen Mindestlöhne dazu? Lösen sie die Tarifautonomie auf?

5.3 Regelbindung vs. diskretionäres Verhalten: Demokratische Legitimation



Vorwurf:

Regelbindung entzieht die Wirtschaftspolitik der demokratischen Kontrolle

Abgeleitete Forderung:

Beschlüsse (z.B. zur Geldpolitik, zur Fiskalpolitik etc.) in die Parlamente verlagern; Beteiligung der Zivilgesellschaft

Problem:

Legitimation versus Partizipation; sind Nichtregierungsorganisationen demokratisch legitimiert?

5.4 Angebots- vs. Nachfragepolitik



Soll die Wirtschaftspolitik in erster Linie die Angebotsbedingungen oder die Nachfrageseite im Blick haben?

Zur Unterscheidung:

Angebotspolitik ist ausgerichtet auf die Bedingungen für ein präferenzgerechtes Angebot; damit zielt sie auf Investoren, Qualifikationen, Innovationen und Strukturwandel ab.

Nachfragepolitik zielt auf die Auslastung der Kapazitäten ab. Strukturwandel ist nicht im Fokus.

Beide können nebeneinander stehen, jedoch gibt es wie im Falle der Ordnungspolitik und der Prozesspolitik eine Führungsrolle.

5.4 Angebots- vs. Nachfragepolitik



Zum Verhältnis zwischen Angebotspolitik und Nachfragepolitik

Zur Klärung dieses Verhältnisses gibt es Ebenen:

- Begriffliches
- Konzeptionelles
- Voraussetzungen (Problemlage)
- Umsetzung

Grundsätzlich sind beide Konzeptionen miteinander vereinbar. Die Führungsrolle hat die Angebotspolitik (vergleichbar mit der Ordnungspolitik), die Nachfragepolitik (vergleichbar mit der Prozesspolitik) greift unter klar definierten Voraussetzungen ein. Es gelten analoge politökonomische Warnungen.

5.4 Angebots- vs. Nachfragepolitik



Politökonomische Überlegungen

Gelegentlich wird Angebotspolitik mit interventionistischen Maßnahmen zur Förderung des Strukturwandels gleichgesetzt.

→ Industriepolitik

Die Stärkung der Massenkaufkraft ist eine sehr primitive Form der Nachfragepolitik,

→ erzeugt hohe Kosten in der langen Frist
(Inflation, Arbeitslosigkeit).

Die Politik unterliegt ständig der Gefahr des Aktionismus.

Angebotspolitik in der Bildung

Theoretische Grundlage ist die Neue Wachstumstheorie, die der Bildung von Humankapital eine entscheidende wachstumspolitische Bedeutung zumisst.

Funktionen des Humankapitals:

- Erhöhung der Fähigkeit zu Innovation
- Erhöhung der Mobilität
- Erleichterung des Strukturwandels
- Brain Gain
- Verbesserung der Nutzung neuer Technologien

Bildungspolitik ist effizient, wenn Anreize so gesetzt sind, dass die Nachfrager mit Blick auf ROI und die Anbieter mit Blick auf Nachfrager handeln → Wettbewerb.

Einheit von Forschung und Lehre impliziert Angebot aus einer Hand, jedoch gibt es Unterschiede:

