

# **Grundlagen der Wirtschafts- politik**

**WS 2017/18**

Veranstaltung für das Bachelorprogramm

Mo 10:15 – 11:45 Uhr  
Carl-Zeiss-Str. 3,  
HS 3

**Prof. Dr. Andreas Freytag**  
**LS Wirtschaftspolitik**  
**FSU Jena**

# Ankündigung I: Klausur

Klausurtermin und -ort: 21.2.2018, 8-10 Uhr, HS 1+2

Die Bearbeitungszeit beträgt eine Stunde.

Eine Anmeldung für Bachelor-Studierende ist nur über „Friedolin“ möglich, dasselbe gilt in Bezug auf die Abmeldung.

Details zur Anmeldung für Studierende anderer Studiengänge werden noch bekannt gegeben. Bitte kümmern Sie sich auch selber darum.

# Ankündigung II: Hinweis zur Übung

Die Übung wiederholt, vertieft und ergänzt den Vorlesungsstoff.

## Termin

Do, 12:15-13:45 Uhr, HS Bachstr. 18k

Fr, 12.15 -13.45 Uhr, HS 4

Beginn: 9. November 2017

## Sprechstunde

Nach Vereinbarung

Susanne Fricke: [susanne.fricke@uni-jena.de](mailto:susanne.fricke@uni-jena.de)

Christoph Dörffel: [christoph.doerffel@uni-jena.de](mailto:christoph.doerffel@uni-jena.de)

# Ankündigung III: Vortrag

Am 11. Dezember 2017, 18:15 Uhr hält

Prof. Dr. Lars Feld,

Universität Freiburg und Sachverständigenrat für die gesamtwirtschaftliche  
Entwicklung einen Vortrag:

„Vorstellung des Jahresgutachten des SVR“

Der Raum wird noch bekannt gegeben.

Informationen zum Redner:

<http://www.eucken.de/institut/leitung-prof-dr-lars-p-feld.html>

# Ankündigung IV: Verlegung

Die Vorlesung am 5.2. fällt aus. Sie wird gehalten am

18. Januar, 12.15 HS Bachstr. 18k

(Übungstermin Frau Fricke).

# Gliederung

1. Zur Theorie der Wirtschaftspolitik: Grundsätze, Ziele und Akteure
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

# Einführende Literatur I

(Bachelor und VWL-Einsteiger)

**Donges, Juergen B. und Andreas Freytag (2009), *Allgemeine Wirtschaftspolitik*, 3. Auflage, Stuttgart: Lucius & Lucius.**

Freytag, Andreas (Hrsg.) (2005), *Weltwirtschaftlicher Strukturwandel, nationale Wirtschaftspolitik und politische Rationalität*, Köln: KUV.

Fritsch, Michael (2014), *Marktversagen und Wirtschaftspolitik. Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns*, 9. Auflage, München: Vahlen.

Klump, Rainer (2013), *Wirtschaftspolitik. Instrumente, Ziele und Institutionen*, 3. Auflage, München et al.: Pearson

Roth, Steffen (2016), *VWL für Einsteiger*, 5. Auflage, Konstanz : UVK Lucius.

# Einführende Literatur II

(Fortgeschrittene und Interessierte)

Liste I plus

**Donges, Juergen B. und Andreas Freytag (2009), *Allgemeine Wirtschaftspolitik*, 3. Auflage, Stuttgart: Lucius & Lucius.**

Drazen, Allan (2002), *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Grüner, Hans Peter (2010), *Wirtschaftspolitik*, Berlin: Springer, 3. Auflage.

Luckenbach, Helga (2000), *Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik*, 2. Auflage, München: Vahlen.

Tinbergen, Jan (1952), *On the Theory of Economic Policy*, Amsterdam.



# Relevante Fachzeitschriften

(Auswahl)

American Economic Journal: Economic Policy

European Journal of Political Economy

Journal of Economic Perspectives

Journal of Economic Literature

Journal of Evolutionary Economics

ORDO

Perspektiven der Wirtschaftspolitik

Public Choice

The Economic Journal

Wirtschaftsdienst

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

# Offizielle Internet-Adressen

Bundesfinanzministerium:	<a href="http://www.bundesfinanzministerium.de/">http://www.bundesfinanzministerium.de/</a>
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie:	<a href="http://www.bmwi.de">http://www.bmwi.de</a>
Deutsche Bundesbank:	<a href="http://www.bundesbank.de">www.bundesbank.de</a>
Europäische Kommission:	<a href="http://europa.eu.int/index_de.htm">http://europa.eu.int/index_de.htm</a>
Europäische Zentralbank:	<a href="http://www.ecb.int/home/home.htm">http://www.ecb.int/home/home.htm</a>
IWF:	<a href="http://www.imf.org">http://www.imf.org</a>
Monopolkommission:	<a href="http://www.monopolkommission.de">http://www.monopolkommission.de</a>
OECD:	<a href="http://oecd.org">http://oecd.org</a>
Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung:	<a href="http://www.sachverstaendigenrat.org/">http://www.sachverstaendigenrat.org/</a>
World Trade Organization:	<a href="http://www.wto.org">http://www.wto.org</a>

# Tageszeitungen und Magazine

Der Spiegel

Die Welt

Die Tageszeitung (TAZ)

Die Zeit

Financial Times

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)

Frankfurter Rundschau

Handelsblatt

Süddeutsche Zeitung

The Economist

Wall Street Journal Europe

WirtschaftsWoche

# Blogs und inoffizielle Websites...

... eine subjektive Auswahl:

[www.voxeu.org](http://www.voxeu.org)

[www.ecipe.org](http://www.ecipe.org)

[www.econtalk.org](http://www.econtalk.org)

<http://www.ft.com/comment/columnists/martinwolf>

[www.rgemonitor.com/blog/roubini](http://www.rgemonitor.com/blog/roubini)

<http://gregmankiw.blogspot.com/>

<http://krugman.blogs.nytimes.com/>

<http://www.oekonomenstimme.org/>

<http://www.jenaerallianz.de/>

<http://www.econwatch.org/>

[www.staatsverschuldung.de](http://www.staatsverschuldung.de)

<http://staatsverschuldung.de/schuldenuhr.htm>

<http://www.insm-oekonomenblog.de/>

<http://www.wiwo.de/themen/Freytags-Frage>

© Freytag 2017

...

# Bedeutung der Vorlesung und Lernziele

- Wer sind die Akteure in der Wirtschaftspolitik und welche Probleme bedingen diese?
- Welche theoretischen Ansätze gibt es, um die Wohlfahrt eines Landes zu bestimmen?
- Führen Märkte stets zu einem effizienten Ergebnis?
- Wann darf und sollte der Staat Einfluss auf Märkte nehmen?
- Wie kann und sollte der Staat Einfluss nehmen?
- Welche Probleme bringt ein Staatseingriff mit sich?
- Wie sollte Wirtschaftspolitik vor dem Hintergrund theoretischer Erkenntnisse ausgestaltet werden?
- Wie wichtig ist nationale Wirtschaftspolitik vor dem Hintergrund der europäischen Integration und der Globalisierung?

- 1. Zur Theorie der Wirtschaftspolitik:  
Grundsätze, Ziele und Akteure**
- 1.1 Gegenstand der Wirtschaftspolitik**
- 1.2 Konstitutive und regulierende Prinzipien der  
marktwirtschaftlichen Ordnung**
- 1.3 Ziele der Wirtschaftspolitik und Zielbeziehungen**
- 1.4 Akteure der Wirtschaftspolitik und  
Aufgabenzuordnung**

# Lernfragen für dieses Kapitel:

- Womit befasst sich die Ökonomik?
- Welche Prinzipien beschreiben das „Seinsollen“ einer marktwirtschaftlichen Ordnung?
- Welche Ziele verfolgt die Wirtschaftspolitik im Allgemeinen?
- Welche Beziehungen gibt es zwischen diesen Zielen?
- Welche Gruppen treten als Akteure in der Wirtschaftspolitik auf?
- Wie können diese sinnvoll und effizient in die Wirtschaftspolitik integriert werden?
- Welche Rolle spielen wirtschaftspolitische Berater?
- Welche Rolle spielen Gesetzmäßigkeiten und Prognosen?

# 1.1 Gegenstand der Wirtschaftspolitik

Zunächst zur Ökonomik als solche:

Die Ökonomik befasst sich im Wesentlichen mit den „... Möglichkeiten und Problemen gesellschaftlicher Zusammenarbeit zum gegenseitigen Vorteil.“\* (oft im Zusammenhang mit knappen Gütern)

Die Wirtschaftspolitik setzt die Rahmenbedingungen für diese gesellschaftliche Zusammenarbeit in wirtschaftlicher Hinsicht.

Wirtschaftspolitik als Ordnungspolitik und als Prozesspolitik!

\* Homann, Karl und Andreas Suchanek (2005), Ökonomik: Eine Einführung, 2. Auflage, Tübingen: Mohr Siebeck.



Wirtschaftspolitik und andere Politikbereiche sind eng miteinander verzahnt; aktuelle Beispiele:

- Brexit
- Gesundheitspolitik in den USA
- deutsch-deutsche Vereinigung
- Bekämpfung weltweiten Terrors/ internationaler OK
- Gesundheitspolitik in Deutschland
- Europäische Integration
- Entwicklungszusammenarbeit (Nobelpreis 2015 an Professor Angus Deaton)
- Sanktionspolitik
- Umweltpolitik/ Klimapolitik
- betriebswirtschaftliche Entscheidungen großer Unternehmen

*Politisierung der Wirtschaft und Ökonomisierung der Politik*

➔ Zielkonflikt vs. Zielharmonie

# 1.2 Konstitutive und regulierende Prinzipien der marktwirtschaftlichen Ordnung

(Freiburger Schule, Walter Eucken)

Die beiden Extremformen der Allokation sind

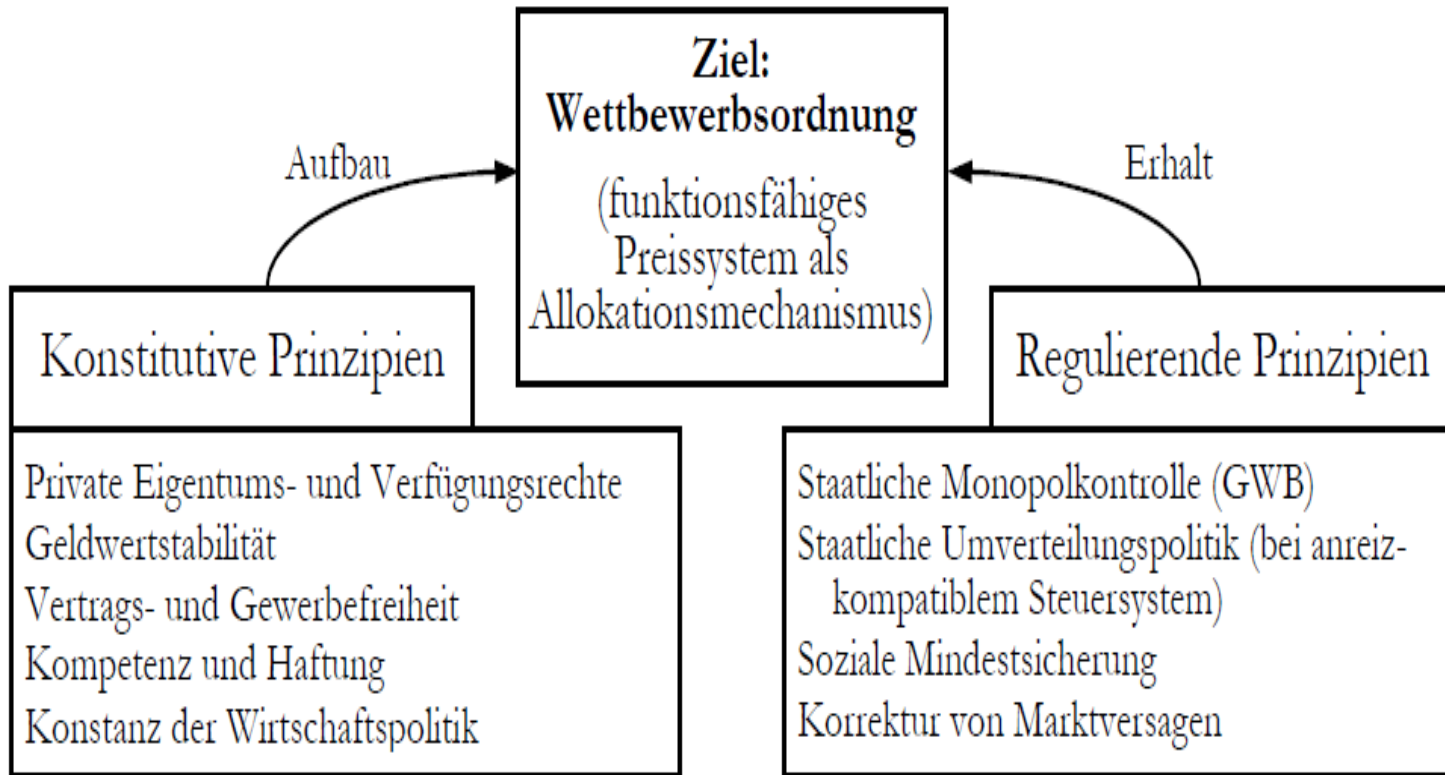
- Koordination durch staatliche Anweisung
- Koordination durch freiwillige Vereinbarungen über den Marktmechanismus

Dazwischen liegen viele Zwischenformen. In dieser Vorlesung wird die marktwirtschaftliche Ordnung zugrunde gelegt. Dahinter steht das Werturteil, dass Freiheit einen hohen Wert darstellt.

Konstitutive Prinzipien → betreffen jeden; Spielregeln

Regulierende Prinzipien → sichern die Ordnung

# Abb. 1.1: Konstitutive und regulierende Prinzipien der marktwirtschaftlichen Ordnung



Wichtig ist, dass nicht nur Individuen, sondern auch der Staat als Akteur durch die Prinzipien eingeschränkt wird!

Durch die strikte Berufung auf die Prinzipien ist die Regierung daran gehindert, auf Partikularinteressen eingehen zu müssen.

→ Selbstbindung

Horst Siebert, ehem. Präsident des IfW, Kiel (sinngemäß):

„Die Regierung ist mit Hilfe der Ordnungspolitik wie Odysseus am Mast gefesselt, um den Sirenengesängen der Partikularinteressen zu widerstehen.“

Quelle: Donges, Freytag (2009), ..., S. 66-74.

Freytag, Andreas (2010), Was ist neu an der Neuen Sozialen Marktwirtschaft, INSM Texte zur Sozialen Marktwirtschaft, Heft 1, Berlin.

# Kleine Geschichte der marktwirtschaftlichen Ordnung

Die (west-)deutsche Wirtschaftsordnung nach dem II. Weltkrieg basiert auf diesen Prinzipien, die durch die sog. Freiburger Schule geprägt sind.

Walter Eucken „Grundsätze der Wirtschaftspolitik“, Franz Böhm, Alexander Rüstow, Wilhelm Röpke; Ergebnis: Soziale Marktwirtschaft (Alfred Müller-Armack, Ludwig Erhard)

1960er Jahre: Keynesianische „Revolution“, erste Krisen, Vertrauen in staatliche Organe stieg

1970er Jahre: Aufstieg des Wohlfahrtsstaates unter der sozialliberalen Koalition

1980er Jahre: Globalisierung, Beginn der Krise des Wohlfahrtsstaates

Seitdem: zunehmend ad-hoc-Wirtschaftspolitik, auch im EU-Kontext

Kann es eine ordnungspolitische Renaissance geben?

**Tabelle 1.1: Wirtschaftspolitische Eckdaten für Deutschland**  
 (1950-90: früheres Bundesgebiet)

	<b>1950- 1960</b>	<b>1960- 1970</b>	<b>1970- 1980</b>	<b>1980- 1990</b>	<b>1991- 2000</b>	<b>2001- 2010</b>	<b>2011- 2016</b>
<b>Verbraucher- preise<sup>1</sup></b>	<b>1,9</b>	<b>2,5</b>	<b>5,1</b>	<b>2,6</b>	<b>2,3</b>	<b>1,6</b>	<b>1,2</b>
<b>Arbeitslosen- quote<sup>2</sup></b>	<b>5,7</b>	<b>0,8</b>	<b>2,5</b>	<b>6,7</b>	<b>9,9</b>	<b>9,5</b>	<b>5</b>
<b>Produktions- potential</b>	<b>8,0<sup>3</sup></b>	<b>4,5</b>	<b>2,8</b>	<b>2,3</b>	<b>1,4</b>	<b>1,3</b>	<b>1,4</b>
<b>Leistungs- bilanz/BIP<sup>2</sup>,</b>	<b>+2,2</b>	<b>+0,9</b>	<b>+0,6</b>	<b>+2,5</b>	<b>-1,1</b>	<b>+4,5</b>	<b>+6,7</b>

<sup>1</sup> Jahresdurchschnittliche Veränderungsrate in vH;

<sup>2</sup> Periodendurchschnitt in vH; <sup>3</sup> Reales Bruttoinlandsprodukt;

Die deutsche Wirtschaftspolitik basiert de jure u.a. auf folgenden gesetzlichen Grundlagen:

- *Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14.8.63 (novelliert am 6. November 1966)*

sowie

- *Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967.*

De facto...? → siehe Kapitel 4 und 5

## 1.3 Ziele der Wirtschaftspolitik

- materielle Freiheit
- Sicherheit
- sozialer Status
- soziale Gerechtigkeit
- Umweltqualität (Nachhaltigkeit)

Problem: Operationalisierung dieser Ziele!

Ausweg: wirtschaftspolitisches Zwischenziel: Wirtschaftspolitik setzt als oberstes Ziel die Steigerung der Wohlfahrt bzw. des gesellschaftlichen Wohlstandes.

Diese bewirkt – so die Vorstellung – eine Zunahme an Freiheit, Sicherheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit.



## a) Zielbündel in der Wirtschaftspolitik

In der Regel werden mehrere Ziele parallel verfolgt; Beispiel: Geldwertstabilität, hohe Beschäftigung, Umweltqualität.

Die Beziehungen zwischen den Zielen sind nicht eindeutig:\*

- Identitätsbeziehung
- antinomische Beziehung
- konfligierende Beziehung
- Neutralitätsbeziehung
- komplementäre Beziehung

Die Zielkonflikte sind zentral.

\* Streit, Manfred (2005), Theorie der Wirtschaftspolitik,.....

## b) Das „magische Viereck“ der Wirtschaftspolitik

- Stabilität des Preisniveaus
- hoher Beschäftigungsstand
- angemessenes und stetiges Wirtschaftswachstum
- außenwirtschaftliches Gleichgewicht

Zusätzlich: umweltpolitische Nachhaltigkeit und soziale Absicherung/Gerechtigkeit: heute eher ein Sechseck!

Eine Quantifizierung der Ziele selten widerspruchsfrei möglich:

- Inflation  $\leq 2$  vH
- Arbeitslosigkeit von „wenigen Prozenten“
- Wachstum nicht quantifizierbar
- Leistungsbilanzüberschuss von ca. 1,5 vH des BIP
- Was ist gerecht?

## Hoher Beschäftigungsstand

„Der Wirtschaftsnobelpreis (2010, AF) geht an Peter Diamond, Dale Mortensen und Christopher Pissarides. Sie haben vor allem Arbeitsmärkte untersucht. Ihre Arbeiten helfen etwa zu erklären, warum es passieren kann, dass es trotz hoher Arbeitslosigkeit eine hohe Zahl offener Stellen gibt.“\*

Sehr wichtige Frage, gerade für die Diskussion der gegenwärtigen Arbeitsmarktprobleme und möglicher Lösungsansätze.

\*Quelle: [www.faz.net](http://www.faz.net)

## c) Auf der Suche nach Gesetzmäßigkeiten

Wirtschaftspolitik basiert auf theoretischen Hypothesen, die idealerweise bereits empirisch überprüft worden sind.

Dazu verwendet man Daten über makroökonomische und mikroökonomische Größen (z.B. Inflation, BIP, Steuern, Umsätze, Gewinne, Löhne etc.), mit deren Hilfe in einem ökonometrischen Modell eine theoretische Hypothese getestet wird.

$$Y = f(x) \quad \rightarrow \quad y = \beta_0 + \beta_1 x + \varepsilon$$

Nach Popper kann eine Hypothese nur widerlegt, nicht bewiesen werden; dies ist gerade im sozialwissenschaftlichen Kontext bedeutsam (der Forschungsgegenstand kann lernen!)

Trotzdem gilt: „No argument without a number!“

## Bekannte Gesetzmäßigkeiten

- Drei-Sektoren-Hypothese
- Engelsches Gesetz
- Quantitätstheorie des Geldes
- Brechtsches Gesetz
- Okunsches Gesetz

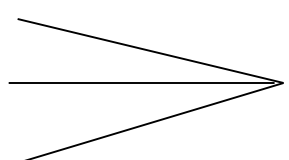
Derartige Gesetzmäßigkeiten können nur eine *raum-zeit-bedingte\** Gültigkeit aufweisen.

→ wiederum Popper-Kriterium

Hinzu kommen die Probleme bei der Erwartungsbildung, die bestimmte Gesetzmäßigkeiten erheblich in ihrem Geltungsbereich einschränken.

\*Giersch, Herbert (1961), *Allgemeine Wirtschaftspolitik*, Wiesbaden: Gabler.

## d) Erwartungsbildung

- statische
  - adaptive
  - rationale
- 
- Erwartungen

Von der Annahme hinsichtlich der Erwartungsbildung hängt der Erfolg wirtschaftspolitischer Maßnahmen entscheidend ab: Bei Vorlage statischer bzw. adaptiver Erwartungen sind die Wirtschaftssubjekte eher ungebildet bzw. kaum lernfähig (Stichwort „Geldillusion“). Bei rationalen Erwartungen kann die Regierung die Bürger selten überraschen. Dies hat Konsequenzen für die wirtschaftspolitischen Instrumente.

⇒ Goodhartsches Gesetz, Lucas Kritik

## e) Prognosen, Projektionen und Szenarien

Prognosen erzwingen vorausschauendes Denken.

Problem: Unsicherheit → bedingte Prognosen  
Status-quo-Prognose

Rückkoppelungseffekte

Prognosefehler wegen:

- Datenlage
- Unternehmensbefragungen sind subjektiv
- Cheap Talk
- exogene Schocks

Vorsicht bei Anfertigung von und Kritik an Prognosen geboten!

## Tabelle 1.2: Voraussagen und Ergebnisse für das reale Bruttoinlandsprodukt (in vH)

Institutionen	1995	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Prognosen Sachverständigenrat (JG)	3,2	1,4	2,4	1,8	1,9	0	1,6	2,2	0,9	0,4	1,9	1,8	1,5	1,3
Wirtschaftsforschungs- institute (GD, Oktober bzw. April*)	2,5	1,5	2,3	1,4	2,2	0,2	1,2	3,5	0,9*	0,8	1,3	1,8	1,6	1,4
Projektionen Bundesregierung (JWB)	3,0	1,6	2,5	1,7	1,7	-2,25	1,4	2,3	0,7	0,5	1,8	1,7	1,7	1,4
Ist-Werte Statistisches Bundesamt Ursprungswerte	1,7	1,2	0,7	3,7	3,3	1,1	-5,6	4,1	3,0	0,7	1,6	1,7	1,9	-

1) Bei unveränderter Wirtschaftspolitik bzw. Vorziehen der Steuerreform.



Projektionen sind Zielvorgaben (keine Planungen im zentralverwaltungswirtschaftlichen Sinne).

Sie müssen realistisch sein - kein Wunschdenken.

Strukturprojektionen geben Auskunft über:

- Strukturwandel in der mittleren Frist
- Determinanten des Strukturwandels
- wirtschaftspolitische Optionen

Hier ist noch mehr Vorsicht geboten.

Szenarien sind Vorstellungen der Zukunft ohne

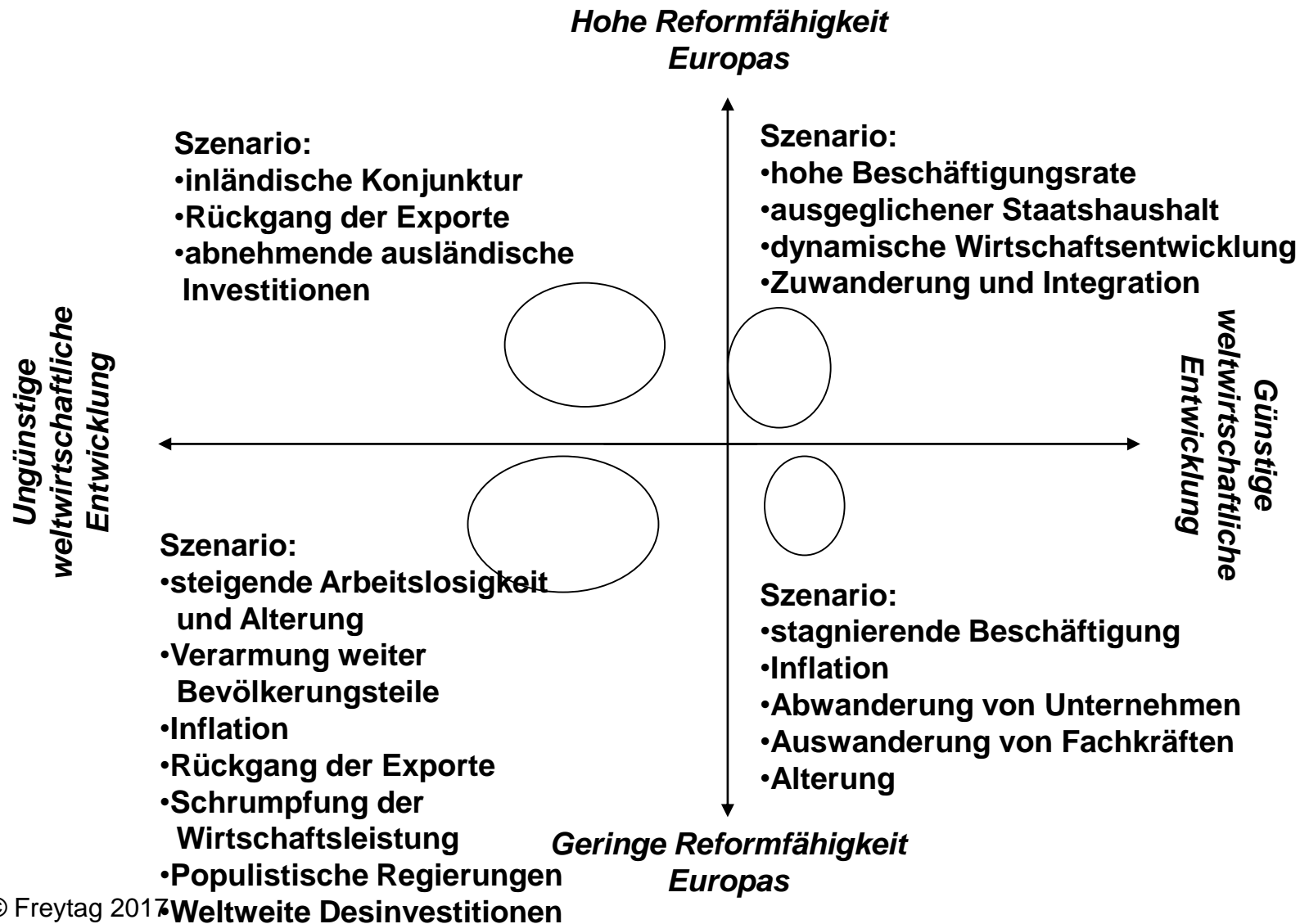
- theoretisches Gerüst und
- Beachtung von Eintrittswahrscheinlichkeiten.

Sie dienen der Politik dazu, sich ein Bild von der möglichen Zukunft zu machen.

Vorgehensweise:

- 1) Festlegung der Fragestellung
- 2) Identifikation von Schlüsselfaktoren
- 3) Bestimmung von Variablen
- 4) Überlegungen zu Trends

# Abb. 1.2: Szenarienbildung – ein Beispiel



# 1.4 Akteure der Wirtschaftspolitik und Aufgabenzuordnung

## a) Das Assignment-Problem

Es geht darum, eine klare Arbeitsteilung zwischen den Akteuren herzustellen und die Voraussetzungen für das Zusammenwirken der Entscheidungsträger zu schaffen.

Jedem Ziel wird ein Mittel zugeordnet, um Zielkonflikte und Redundanzen zu vermeiden.

Außerdem ist für jedes wirtschaftspolitische Ziel ein Träger zuständig.

siehe Abb. 1.3 → neoklassisches Assignment  
und Abb.1.4 → Träger der Wirtschaftspolitik

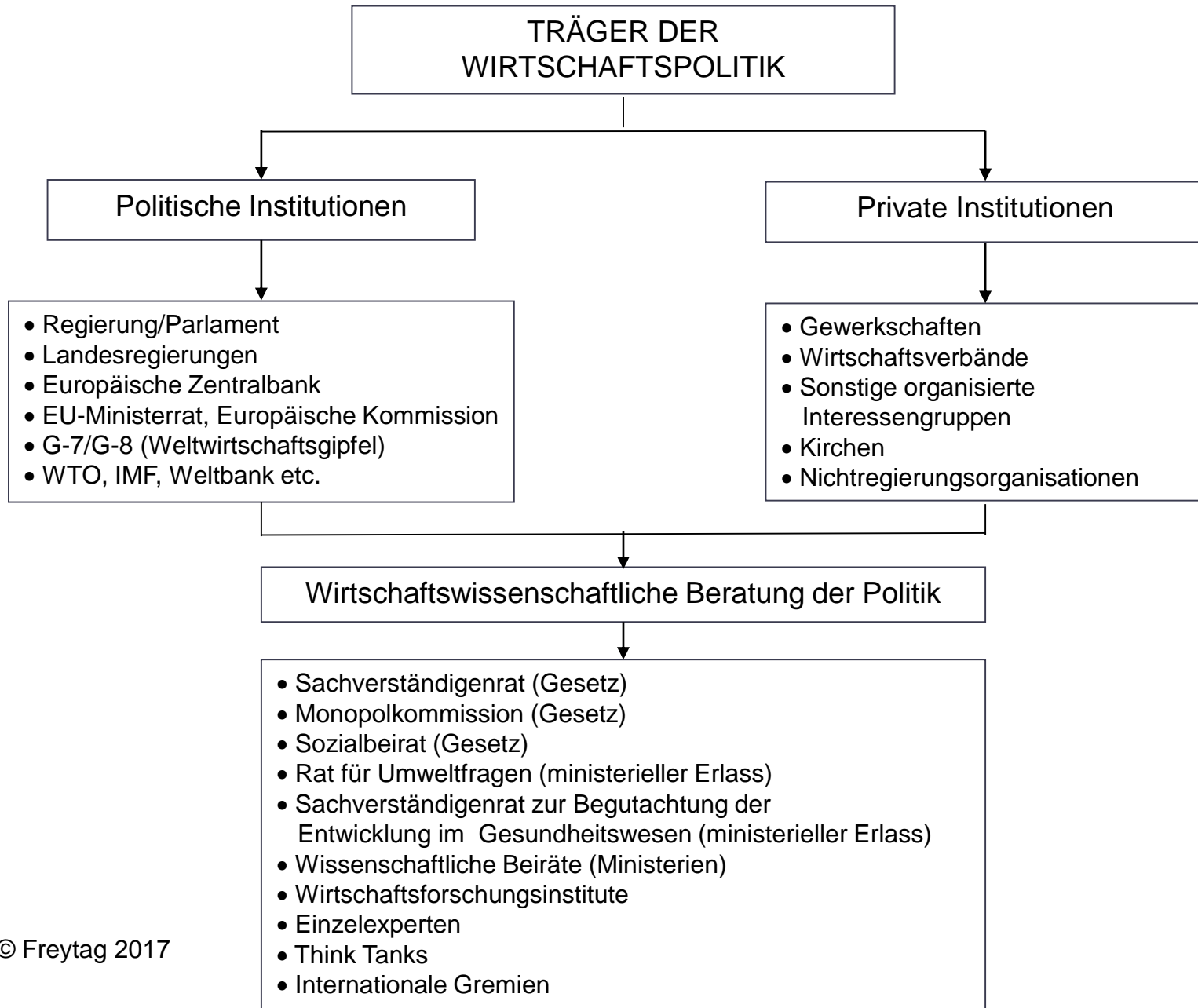
Literatur:

Tinbergen, Jan (1952)....

## Abbildung 1.3: Zuordnung von Politikbereichen für gesamtwirtschaftliche Ziele (Assignment)

Ziel	Hauptverantwortung	Mitverantwortung
Geldwertstabilität	Geldpolitik (Zentralbank)	Staat: Indirekte Steuern Administrative Preisanhebungen  Tarifvertragsparteien: Tariflohnsteigerungen (Lohnstückkosten)
Beschäftigungsgrad	Lohnpolitik (Tarifvertragsparteien)	Notenbank: Inflation (Reallohn) Staat: gesetzliche Lohnnebenkosten Arbeitsmarktregulierungen Steuern
Wirtschaftswachstum	Finanzpolitik (Staat) Steuern und Abgaben Staatsausgabenquote Standortpolitik	Notenbank: Zinsen Inflation Tarifvertragsparteien: Lohnstückkosten Regulierungen

# Abbildung 1.4: Träger der Wirtschaftspolitik



## **b) Wissenschaftliche Beratung der Politik**

Wesentliche Funktionen der Politikberatung:

- Verbesserung des Kenntnisstandes der Regierung
- Kontrolle der Regierung durch Öffentlichkeit
- Umkehr der Beweislast

Anforderungen an die wissenschaftliche Politikberatung:

- theoretische Fundierung und empirische Überprüfung bzw. wissenschaftliche Qualität der Beratung bei angemessener Darstellung
- Unabhängigkeit vom politischen Prozess
- (Nicht-)Beachtung politischer Durchsetzbarkeit?
- Empfehlungsverbot oder -gebot?

## Unterscheidung zwischen Politik- und Politikerberatung

Auch die Politikberatung kann der politischen Ökonomik unterliegen, d.h. es bestehen Eigeninteressen der Berater:

- Bedeutung in der Öffentlichkeit
- finanzielle Interessen
- Ideologien

Formen der Politikberatung:

- Auftragsforschung
- wissenschaftliche Beiräte bei den Bundesministerien
- ad-hoc-Expertenkommission
- Anhörungen in Parlamenten
- institutionalisierte Beratung, z.B. SVR, Monopolkommission etc.



Die Wirkungen sind nicht eindeutig: Es gibt Erfolge, z.B.:

- weltweite Stabilitätspolitik (bis 2007),
- Liberalisierung des Außenhandels,
- Angebotsorientierung in OECD-Ländern,
- Privatisierung und Regulierung der Telekommunikation.

Daneben gibt es zahlreiche Misserfolge zu verzeichnen, z.B.:

- GAP,
- Rentenpolitik,
- Finanzmarktregulierung,
- Fiskalpolitik.

Quelle: Hüther, Michael (2005), Unzeitgemäße Politikberatung – Warum wir über Ordnungspolitik reden müssen, in Freytag (Hrsg.), S. 36-52.

## c) Wirtschaftspolitik als Kunstlehre

**Abbildung 1.5: Wirtschaftspolitik als Kunstlehre zur Approximation des “Seins” an das “Seinsollen”**

	Normative Analyse (Seinsollen)	Positive Analyse (Sein)	Kunstlehre (Wirtschafts- politik)
Regelebene	Ordnungsökonomik	Internationale Ordnung Staatsversagen?	Ordnungspolitik  Angebotspolitik Ökonomik der Reform
Prozessebene	Allokationstheorie	Marktversagen?	Prozesspolitik Nachfragepolitik

Quelle: Eigene Darstellung nach Voigt, Stefan (1996), Die konstitutionelle Ökonomik als Herausforderung für die Theorie der Wirtschaftspolitik - zugleich eine Skizze für die Weiterentwicklung der ökonomischen Theorie der Verfassung, in Ingo Pies und Martin Leschke (Hrsg.), James Buchanans konstitutionelle Ökonomik, Tübingen: Mohr (Siebeck), S. 159.

## **2. Wirtschaftspolitische Bewertungskriterien als normative Grundlage**

- 2.1. Zentrale Merkmale des allokatorentheoretischen Ansatzes**
- 2.2. Zur Messung der Wohlfahrt in einer Volkswirtschaft**
- 2.3. Allokationskriterien**
- 2.4. Das Wohlfahrtsoptimum: Effizienz-  
aspekte**
- 2.5. Statische Effizienz und dynamischer Wettbewerb**

## Lernfragen für dieses Kapitel:

- Welche Bedeutung spielt die Allokationstheorie (Wohlfahrtstheorie) in der Wirtschaftspolitik?
- Welche Annahmen werden dafür getroffen?
- Welche Ansätze gibt es, um die Wohlfahrt einer Region zu messen?
- Welche Kriterien existieren, um eine Änderung der Wohlfahrt zu beurteilen?
- Gibt es einen theoretischen Maßstab, um Allokation zu beurteilen?
- Welche Elemente enthält dieser?
- Was kann (soll!) dieser Maßstab nicht beurteilen?
- Welche Konsequenzen muss die Wirtschaftspolitik daraus ziehen?

## 2.1 Zentrale Merkmale des alloktionstheoretischen Ansatzes

Wohlfahrtstheorie versus Allokationstheorie\*;

Drei zentrale Merkmale:

- Annahmen über das Verhalten der Individuen
- Werturteilsgebundenheit der Analyse
- Konzentration auf ökonomische Knappheit unter Ausblendung der Verteilung

\* Sohmen, Egon (1976/1992), Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, Tübingen: Mohr (Siebeck)

## a) Restriktive Verhaltensannahmen

Individuelle Rationalität; formale Axiome:

- Axiom der Vollständigkeit
- Axiom der Transitivität
- Axiom der Reflexivität
- Axiom der Stetigkeit

Inhaltliche Axiome:

- Axiom der strengen Konvexität
- Axiom der Monotonie (Nichtsättigung)

Daraus leitet sich eine Nutzenfunktion mit positivem, aber abnehmendem Grenznutzen ab. Außerdem

- Nutzen nur ordinal, nicht kardinal messbar
- keine Nutzeninterdependenz

## **b) Normative Aussagen und Werturteilsgebundenheit: schwache Werturteile**

In der methodologischen Diskussion wird das Postulat der Werturteilsfreiheit gegenüber der dialektischen Position abgegrenzt.

Unter Ökonomen sind Werturteile als legitim anerkannt, solange sie kenntlich gemacht werden.

In der Wirtschaftspolitik ist diese Grenze besonders wichtig wegen des Einflusses von:

- Vorurteilen
- Ideologien
- Theoriefeindlichkeit
- der Relevanz von Wirtschaftspolitik für jedermann in der öffentlichen Debatte

Als ideal in der Theorie der Wirtschaftspolitik erscheint, dass die Ökonomen

- erklären, was ist,
- vorhersagen, was sein wird und
- Optionen für das Handeln aufzeigen.

Sie äußern sich *nicht* dazu, was sein soll.

Der Sachverständigenrat beispielsweise unterliegt dem sog. Empfehlungsverbot, d.h. die Gutachten dürfen keine expliziten Empfehlungen enthalten.

Ideal wäre mithin der Fokus auf positive Analysen; schwierig:

- Erfahrungswissenschaft,
- unterschiedliche methodologische Richtungen.



Normative Ökonomik als Referenzmaßstab (z.B. allokativer Effizienz) zur Beurteilung wirtschaftspolitischer Optionen;  
Anforderungen an normative Analysen:

- konsistente Zielsysteme
- schlüssige und zielkonforme Instrumente
- gründliche und umfassende Diagnosen
- Bedingungen für Prognosen sichtbar machen
- Werturteile kenntlich machen

Werturteile der Ökonomen können nur schwach, nicht stark sein.

Schwach ist ein Werturteil, wenn es von der Mehrheit der Bevölkerung geteilt wird, sodass die Schlussfolgerungen unabhängig von der ideologischen Position des Betrachters sind.

→ keine Aussagen über Gerechtigkeit!  
(starkes Werturteil)

Individualistisches Werturteil:

- Methodologischer Individualismus
- Konsumentensouveränität (Faktoranbietersouveränität)
- Paternalismusverbot

Paretianisches Werturteil:

Betrachtung der sozialen Wohlfahrt; Pareto-Kriterium

## c) Knappheitsbezogenheit

6 Dimensionen der Knappheit\*:

- sachlich
- organisatorisch
- technisch
- räumlich
- zeitlich
- persönlich

Überwindung der Knappheit ist hier zentral. Dazu wird das Wohlfahrtsoptimum identifiziert (Pareto-Optimum), die Bedingungen dafür abgeleitet (Marginal- und Totalbedingungen) und die Beziehung zwischen marktwirtschaftlicher Allokation und Wohlfahrtsoptimum hergeleitet.

➔ Hauptsätze der Wohlfahrtstheorie

\* Streit, Manfred (2000), S. 5f.

© Freytag 2017

## 2.2 Zur Messung der Wohlfahrt in einer Volkswirtschaft

### a) Theoretische Ansätze einer sozialen Wohlfahrtsfunktion (SWF)

SWF kann auf kollektivistische Weise oder auf *individualistische* Weise abgeleitet werden. Letzteres ist der hier verfolgte Ansatz (dem individualistischen Werturteil, s.o. folgend):

$$W = W(U^1, U^2, \dots, U^n)$$

Problem: Jeder kann andere Einschätzungen hinsichtlich der Kombination der individuellen Nutzen  $U^i$  haben:

$$W^1 = W^1(U^1, U^2, \dots, U^n) \qquad W^2 = W^2(U^1, U^2, \dots, U^n)$$

$W^1 \neq W^2 \rightarrow$  Arrow's Unmöglichkeitstheorem!

## b) Arrow's Unmöglichkeitstheorem

Nach Arrow müssen für die widerspruchsfreie Ableitung einer SWF fünf Bedingungen gleichzeitig erfüllt sein:

1. Axiom: unbeschränkter Definitionsbereich
2. Axiom: Pareto-Regel
3. Axiom: paarweise Rangordnungsregel
4. Axiom: Bürgersouveränität
5. Axiom: Demokratieregel

Es gibt kein Abstimmungsverfahren, das diese Bedingungen gleichzeitig erfüllt.

## c) Empirische Ansätze der Wohlfahrtsmessung

Es gibt zahlreiche Ansätze, soziale Wohlfahrt zu messen.

Diese lassen sich in aggregierte und nicht aggregierte, sowie monetäre, objektive und subjektive Maße untergliedern.

Der wichtigste Indikator ist das BIP, das den Wert der im Inland produzierten Güter und Dienste, in der Regel pro Kopf, angibt. Die Gleichsetzung von BIP und Wohlfahrt wird nicht zuletzt wegen seiner Mängel stark kritisiert.

Für die Verwendung des BIP spricht:

- Berechnungsmethode bestens erforscht
- Marktpreis als Ausdruck des Nutzens eines Gutes
- Eng korreliert mit anderen Aspekten des Wohlbefindens wie z.B. Konsum

## Mängel des BIP

- unvollständige Erfassung von Dienstleistungen
  - unbezahlte Hausarbeit wird ignoriert
  - staatliche Dienste nur mit Personalkosten
  - freiwillige Leistung/ non-profit Bereich ignoriert
- Schattenwirtschaft nicht berücksichtigt
- Subsistenzwirtschaft und Tauschhandel nicht berücksichtigt
- Qualitätsverbesserungen werden unzureichend einbezogen
- enthält defensive Kosten („Regrettables“ → siehe Nordhaus und Tobin 1971) wie z.B. Landesverteidigung oder Unfallbeseitigung
- externe Effekte, v. a. auf die Umwelt, bleiben unberücksichtigt
- Verteilungsfragen werden ignoriert

Folgen:                    Internationale Vergleichbarkeit eingeschränkt  
                                 Fehleinschätzung der Inflationsrate  
                                 Maß für Produktion nicht für soziale Wohlfahrt

## Abbildung 2.1: Empirische Ansätze zur Wohlfahrtsmessung

<b>Aggregierte Maße</b>				<b>nicht aggregiert</b>
BIP - Revisionen	Dimensionslose Indikatoren			Indikatoren- bündel
Monetär	Objektiv = Sozialin- dikatoren	Gemischter Indikator	Subjektiv = Glücksmaß	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• GPI (Genuine Progress Indicator)</li> <li>• ISEW (Index of Sustainable Economic Welfare, Cobb 1991)</li> <li>• Nationaler Wohlfahrts-index</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• HDI (Human Development Index)</li> <li>• Index of Social Progress</li> <li>• KfW-Nachhaltigkeits-index</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Happy Years Index</li> <li>• CIW (Canadian Index of Well-being)</li> <li>• OECD How's Life Report</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Australien well-being index</li> <li>• Happiness Equation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eurostat Social Indicators</li> <li>• Indikatoren-bündel des SVR</li> </ul>



## 2.3. Allokationskriterien

Es geht um die Frage, wie die Veränderung der Verteilung der Wohlfahrt bewertet wird.

- Pareto-Kriterium
- Kompensationskriterien
- Quasi-Pareto-Optimalität
- Kriterium der Generalkompensation
- konstitutionenökonomische Betrachtung

Folgt man dem *Pareto-Kriterium*, so kann keine Veränderung, die ein Individuum schlechter stellt, als wohlfahrtssteigernd angesehen werden.

Wirtschaftspolitische Relevanz: wissenschaftliche Begründung der Reformblockade!

## a) Kompensationskriterien

Tatsächliche Kompensation (paretianisch);  
Verteilungsregime → Luckenbach-Kritik.

Daraus ergeben sich:

- kompensatorische Einkommensvariation
- äquivalente Einkommensvariation

Beides stellt keine realistische Möglichkeit dar. Als Alternative gibt es hypothetische Kompensation; Effizienzregime. Es wird gefragt, ob es *möglich wäre*, die Verlierer eines Zustands- oder Regimewechsels aus dem Zugewinn an Effizienz zu kompensieren.

Kaldor-Hicks-Kriterium → Scitovsky-Doppeltest  
Little-Kriterium

## b) Neuere Allokationskriterien

Quasi-Pareto-Optimalität\* mit dem Ziel der Integration von Verteilungsregime und Effizienzregime.

*Quasi-Pareto-Optimalität im engeren Sinne:*

Stellen sich alle Einkommens- bzw. Wohlfahrtsperzentile in einem Zustand B der Volkswirtschaft besser als in einem Zustand A, dann wird der Zustand B gesellschaftlich vorgezogen.

*Quasi-Pareto-Überlegenheit im weiteren Sinne:*

Zeigt sich für alle Einkommens- bzw. Wohlfahrtsperzentile in einem Regime B eine bessere Situation als in einem Regime A, dann wird Regime B gesellschaftlich vorgezogen.

Praktisches Beispiel: Einführung eines Mindestlohnes

\* von Weizsäcker, Carl-Christian (1998), Das Gerechtigkeitsproblem in der Sozialen Marktwirtschaft, in: ZfW, 47. Jg., S. 257-288.

Aus der Quasi-Pareto-Überlegenheit im weiteren Sinne ergibt sich ein *Kriterium der Generalkompensation*:

Ein Regimewechsel, d.h. ein umfassender Wechsel des Regelsystems - also eine Wirtschaftsreform -, mag zwar jedes Perzentil zunächst schlechter stellen, weil spezielle Protektionsmaßnahmen abgeschafft werden. Da dies bei allen Gruppen passiert, ist der Nettoeffekt bei allen Perzentilen positiv.

Außerdem kann - über die lange Frist betrachtet - die aus der Reform gewonnene Dynamik für die Generalkompensation sprechen.

Generalkompensation ist der Einzelfallkompensation weit überlegen  
→ Argument für umfassende Reform!

## c) Konstitutionenökonomik

Eine Alternative zur Kompensation bildet die Wahl von Regeln unter dem Schleier der Unsicherheit; es werden die Regelebene und die Prozessebene unterschieden:

1. Schritt: Diskussion von Regeln
2. Schritt: Einigung auf Regeln, die alle akzeptieren
3. Schritt: allgemeine Akzeptanz der Ergebnisse

keine Kompensation nötig

Problem: Einstimmigkeit → fiktiver Konsens

Beispiel: Sozialversicherung als Vertrag

## 2.4 Das Wohlfahrtsoptimum: Effizienzaspekte

In diesem Abschnitt findet die Ableitung der Marginalbedingungen und der Totalbedingungen statt.

Bitte beachten Sie auch Veranstaltungen der Lehrstühle für Mikroökonomik und Finanzwissenschaft.

Zur Logik der Herleitung der Effizienzaspekte:

- Ableitung der Marginalbedingungen
- Realisierung der Marktbedingungen durch den Marktmechanismus
- Ableitung der Totalbedingungen

Quelle: Donges, Freytag (2009)..., S. 116-158.

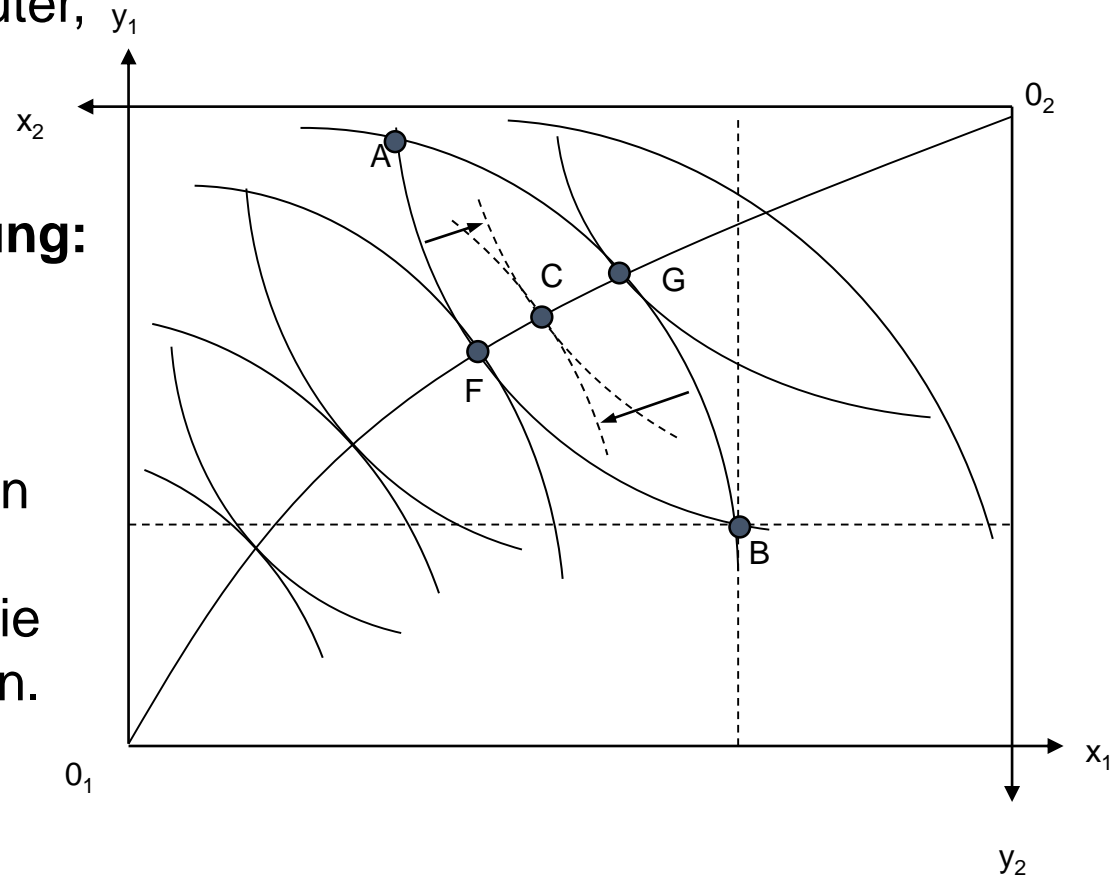
# a) Analyse der Marginalbedingungen

Fünf Schritte

1) Tauschoptimum (2 Güter, 2 Individuen)

**Erste Marginalbedingung:**

Die Grenzrate der Substitution im Konsum zwischen zwei beliebigen Gütern muss für alle Individuen gleich sein, die diese Güter konsumieren.



**Abb. 2.2.: Edgeworth-Box**

## 2) Produktionsoptimum (2 Faktoren)

### **Zweite Marginalbedingung:**

Der Faktoreinsatz in einem Sektor ist dann optimal, wenn das Grenzprodukt eines Produktionsfaktors für alle Unternehmen übereinstimmt, die diesen Faktor zur Erzeugung des gleichen Gutes verwenden.

### **Dritte Marginalbedingung:**

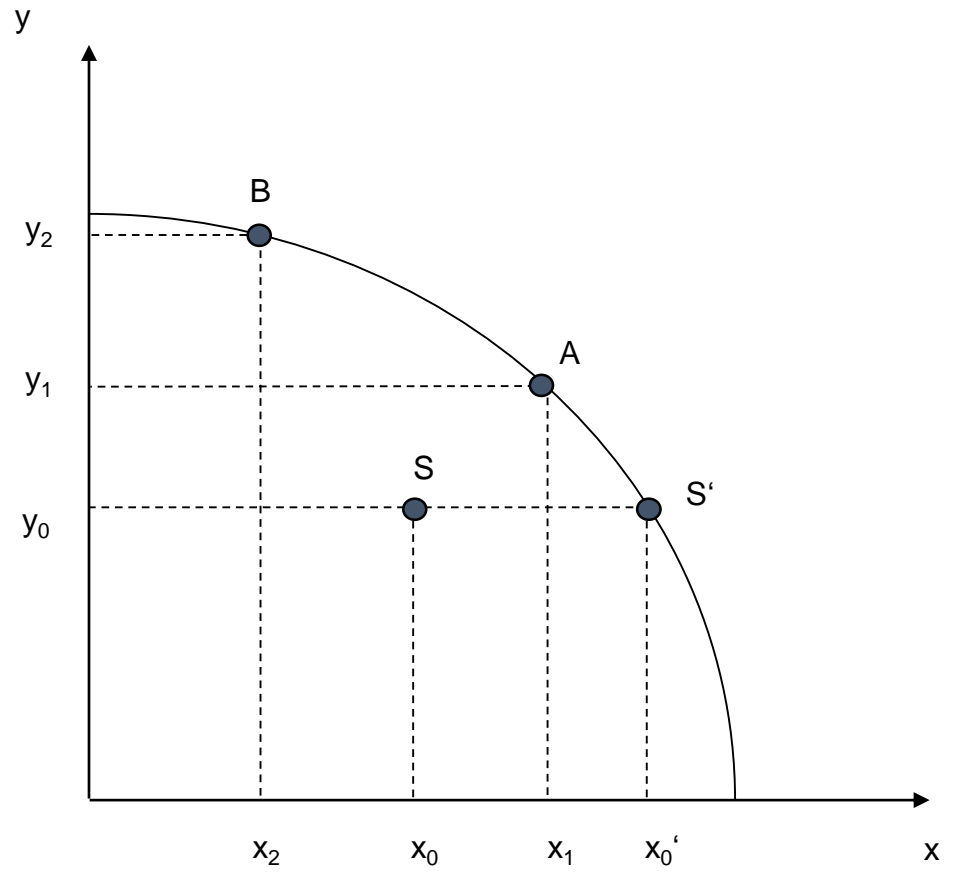
Die optimale Faktorallokation ist erreicht, wenn das Verhältnis der physischen Grenzprodukte zwischen zwei beliebigen Produktionsfaktoren (die Grenzrate der technischen Substitution) bei der Erzeugung aller Güter gleich ist, die mit Hilfe dieser Faktoren dieses Gut herstellen.

### **Vierte Marginalbedingung:**

Die optimale Arbeitsteilung oder der optimale Spezialisierungsgrad zwischen zwei Mehrproduktunternehmen ist dann erreicht, wenn die Grenzrate der Transformation zwischen beiden Unternehmen übereinstimmt. Diese Bedingung lässt sich entsprechend auf die optimale Arbeitsteilung zwischen Volkswirtschaften (im internationalen Handel) übertragen.



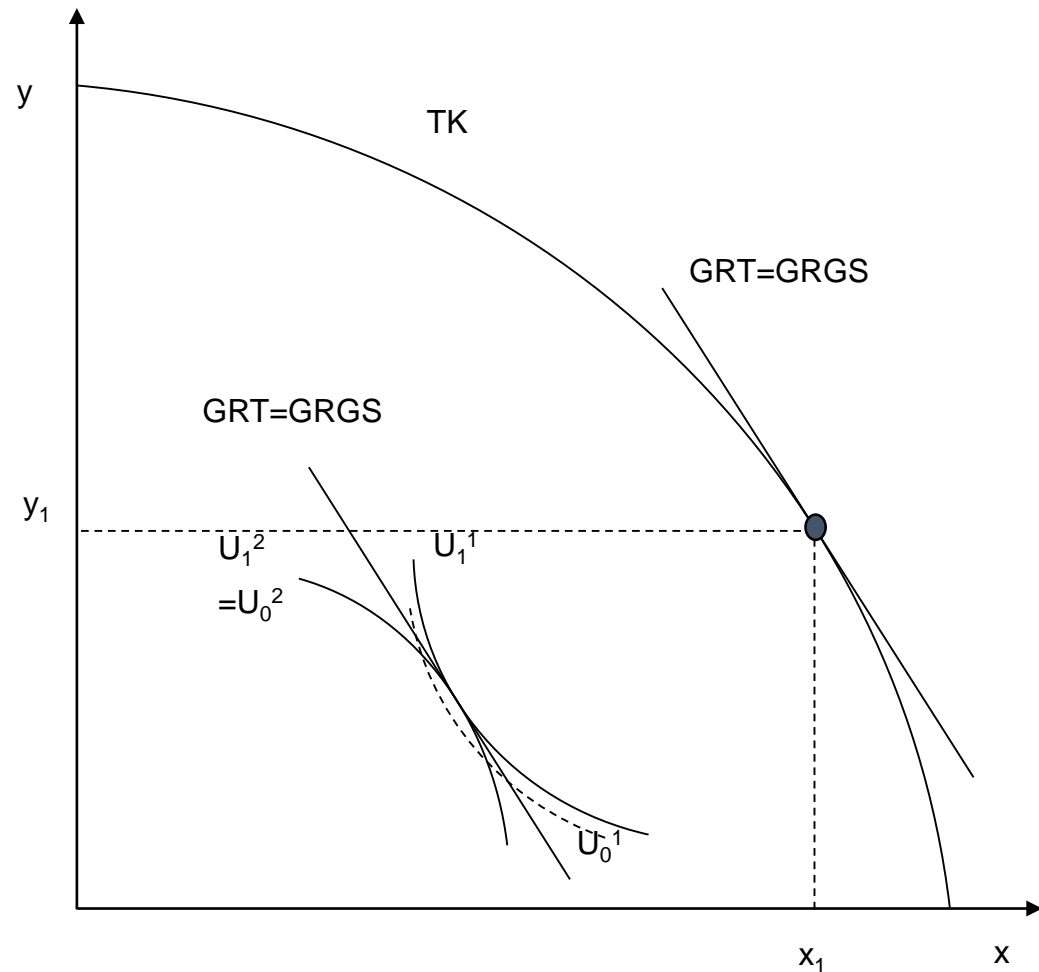
**Abb. 2.3: Die Transformationskurve**



### 3) Optimale Produktionsstruktur

#### Fünfte Marginalbedingung:

Die Produktionsstruktur ist dann optimal, wenn die Grenzrate der Gütersubstitution für alle Konsumenten gleich ist, wenn zugleich diese Grenzrate der Gütersubstitution mit der gesamtwirtschaftlichen Grenzrate der Transformation übereinstimmt.



**Abb. 2.4: Die globale Effizienz**

#### 4) Optimales Faktorangebot

**Sechste Marginalbedingung:**

Das Faktorangebot ist optimal, wenn die Opportunitätskosten der Nicht-Nutzung eines Produktionsfaktors der Grenzproduktivität dieses Faktors entsprechen.

#### 5) Intertemporale Effizienz

**Siebte Marginalbedingung:**

Das Verhältnis der Grenznutzen von zwei Gütern, die zu verschiedenen Zeitpunkten verfügbar sind, ist bei allen gleich, die diese Güter nachfragen. Es entspricht der Grenzproduktivität des Kapitals.

## **b) Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen aus den Marginalbedingungen**

Aus allokationstheoretischer Sicht gibt es keinen Grund für die Wirtschaftspolitik, in die marktwirtschaftliche Allokation der Ressourcen einzugreifen, selbst wenn die Annahme der vollkommenen Konkurrenz nicht in reiner Form zutrifft, aber gleichwohl ein funktionstüchtiger Wettbewerb auf den Faktor- und Gütermärkten herrscht.

Nur bei Marktversagen müsste die Wirtschaftspolitik eingreifen.

→ sehr schwierig, wie die späteren Überlegungen zur dynamischen Effizienz zeigen werden.

## c) Das gesamtwirtschaftliche Optimum

Problem des paretianischen Werturteils: verschiedene Verteilungen können optimal sein!

Die Wahl der SWF kann dieses Problem lösen, aber: starkes Werturteil nötig!

Formen der SWF

- utilitaristische SWF
- Bernoulli-Nash-SWF
- Rawls'sche SWF

Voraussetzung für Anwendung: kardinaler Nutzenvergleich möglich

## d) Die Einkommensverteilung

Funktionelle Einkommensverteilung:

- Lohnquote
- Arbeitseinkommensquote

Personelle Einkommensverteilung:

- Ungleichheit der Markteinkommen
- vertikale Einkommensmobilität

Die tatsächliche Entwicklung der Einkommensverteilung in Deutschland auf Basis des SOEP konnte die These einer dauerhaft zunehmenden Armut und Ungleichheit nicht stützen:

- Ungleichheit konstant bis schwach zunehmend
- Einkommensmobilität immer noch hoch
- Droht Altersarmut zuzunehmen?

### e) 3. Stufe: Die Totalbedingungen – Grenzen der Marginalanalyse

Marginalbedingungen befassen sich mit kleinsten Veränderungen. Es gibt jedoch

- Nichtkonvexitäten der Produktion
- Niveauänderungen (Sprungstellen)

Deshalb macht es Sinn, die Marginalbedingungen durch Totalbedingungen zu ergänzen:

Giersch (1961, S. 122) zufolge ist ein totales Optimum dann erreicht, „...wenn es nicht mehr möglich sein darf, den Wohlstand zu erhöhen, indem ein bisher nicht erzeugtes Gut produziert, ein neuer Betrieb errichtet oder geschlossen, ein neuer Produktionsfaktor verwendet oder ein bisher nur in einigen Betrieben verwendeter Faktor auch in anderen Betrieben eingesetzt wird.“

## 2.5 Statische Effizienz und dynamischer Wettbewerb

### a) Kritik am Modell der vollständigen Konkurrenz

- fehlende Realitätsnähe der Annahmen
- institutionsloser Wettbewerb
- statische Natur der Analyse
  - ➔ gegebene Produktionstechnik
  - ➔ gegebene Präferenzen
  - ➔ gegebene Faktorausstattung

Diese Argumente rechtfertigen jedoch *keine* Pauschalverurteilung des Modells. Es erlaubt eine klare und saubere Analyse des Marktgeschehens.



## b) Dynamische Aspekte des Wettbewerbs

Erweiterung um das Kriterium der *dynamischen Effizienz*:

→ Wettbewerb als Prozess interpretiert

Wettbewerb muss nicht vollkommen sein, vielmehr sind zur Steigerung (oder gar Optimierung) der Wohlfahrt Unvollkommenheiten durchaus erwünscht:

- temporäre Monopole, die Renten abwerfen und bestreitbar sind
- Änderungen bei Präferenzen und Ressourcen sind für den Strukturwandel erforderlich

Derartig interpretierter Wettbewerb hängt eng mit den Ordnungsprinzipien zusammen.

Diese Interpretation des Wettbewerbs lässt sich am ehesten als Mischung aus drei Wettbewerbskonzepten beschreiben:

- Wettbewerb als Entdeckungsverfahren
- Wettbewerb als Prozess der schöpferischen Zerstörung
- Bestreitbarkeit der Märkte

## c) Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

- Gesellschaftliche Wohlfahrt schwer messbar
- Soziale Wohlfahrtsfunktion nicht konstruierbar
- Wirtschaftspolitische Maßnahmen hinterlassen Gewinner und Verlierer → Kriterium notwendig
- Mit Hilfe der Marginalbedingungen lässt sich Allokation, aber nicht Verteilung beurteilen
- Abweichungen von den Marginalbedingungen sind nicht automatisch Beleg für Marktversagen (Kapitel 3)
  - dynamischer Wettbewerb schafft Unvollkommenheiten
  - Wirtschaftspolitik ist sehr komplex!
  - Marktversagen vs. Staatsversagen (Kapitel 4)

- 3. Marktversagen als Rechtfertigung für staatliche Eingriffe**
- 3.1. Überblick: funktionsfähiger Wettbewerb vs. „versagende“ Märkte**
- 3.2. Externe Effekte**
- 3.3. Asymmetrische Informationsverteilung**
- 3.4. Natürliche Monopole und Unteilbarkeiten**

# Lernfragen für dieses Kapitel:

- Warum sind zeitlich begrenzte Marktunvollkommenheiten aus dynamischer Sicht effizient?
- Welche Kriterien beschreiben ein Marktversagen?
- Welche Probleme verursachen öffentliche Güter?
- Wieso sollte der Staat sich auf deren Bereitstellung konzentrieren?
- Wie ist Umweltverschmutzung in die Theorie des Marktversagens einzuordnen und wie kann dieses Problem theoretisch beseitigt werden?
- Welche Rolle spielen Informationen beim Versagen von Märkten und welche marktgerechten Lösungen existieren?
- Wie konnte das Informationsproblem am Beispiel der Geldpolitik gelöst werden?
- Was sind natürliche Monopole und wodurch werden sie bedingt?
- Welche Probleme bringt ein natürliches Monopol aus alloktionstheoretischer Sicht?
- Welche Möglichkeiten bestehen, um diese zu beheben?

## 3.1 Überblick: Funktionsfähiger Wettbewerb versus „versagende“ Märkte

Grundsätzlich führen offene Märkte zum Wohlfahrtsoptimum. Damit kommt der Wirtschaftspolitik die Aufgabe zu, Märkte funktionsfähig zu halten. Marktversagen gilt es zu beseitigen. Dazu sind folgende Fragen im Blick zu behalten:

- Wie erfasst man die Aufgaben theoretisch?
- Welche Ziele der Wirtschaftspolitik sind hier angesprochen?
- Wer sind die Akteure?
- Welche Instrumente sind zielführend?

## Tabelle 3.1: Überblick über verschiedene Ursachen für Marktversagen

Art des Marktversagens	Verletzung der Annahmen des statischen Modells	Verletzung der Annahmen der dynamischen Effizienz
Externe Effekte/ öffentliche Güter	Konsumentensouveränität, freiwillige Tauschbeziehungen, gegebene Ressourcenausstattung	vollständige Eigentumsrechte, keine "Zwangsgewalt"
Asymmetrische Information	Homogenität der Güter, vollständige Markttransparenz	Informationsdiffusion
Natürliche Monopole/ Unteilbarkeiten	Atomistische Marktstruktur, unbegrenzte Mobilität der Produktionsfaktoren/Güter, unbegrenzte Teilbarkeit der Produktionsfaktoren/Güter	bestreitbare Märkte

### Marktversagen vs. Staatsversagen (MV vs. SV)

## 3.2 Externe Effekte

### a) Charakteristika und Beispiele

Es fallen nicht sämtliche Kosten und Nutzen einer ökonomischen Aktivität beim Verursacher an.

Konsum:  $U^i = U^i(x^i, y^i, Z)$ ,

d.h. die Nutzenfunktion von Individuum  $i$  wird durch  $Z$  beeinflusst;  $Z$  ist für  $i$  nicht steuerbar.

Produktion:  $\Pi_x = \Pi_x(K_x, A_x, Z)$ ,

d.h. die Produktionsfunktion des Gutes  $x$  wird durch  $Z$  beeinflusst;  $Z$  ist für den Produzenten von  $x$  nicht steuerbar.



Soziale Kosten und Nutzen weichen von privaten Kosten und Nutzen ab. Beispiele für positive externe Effekte:

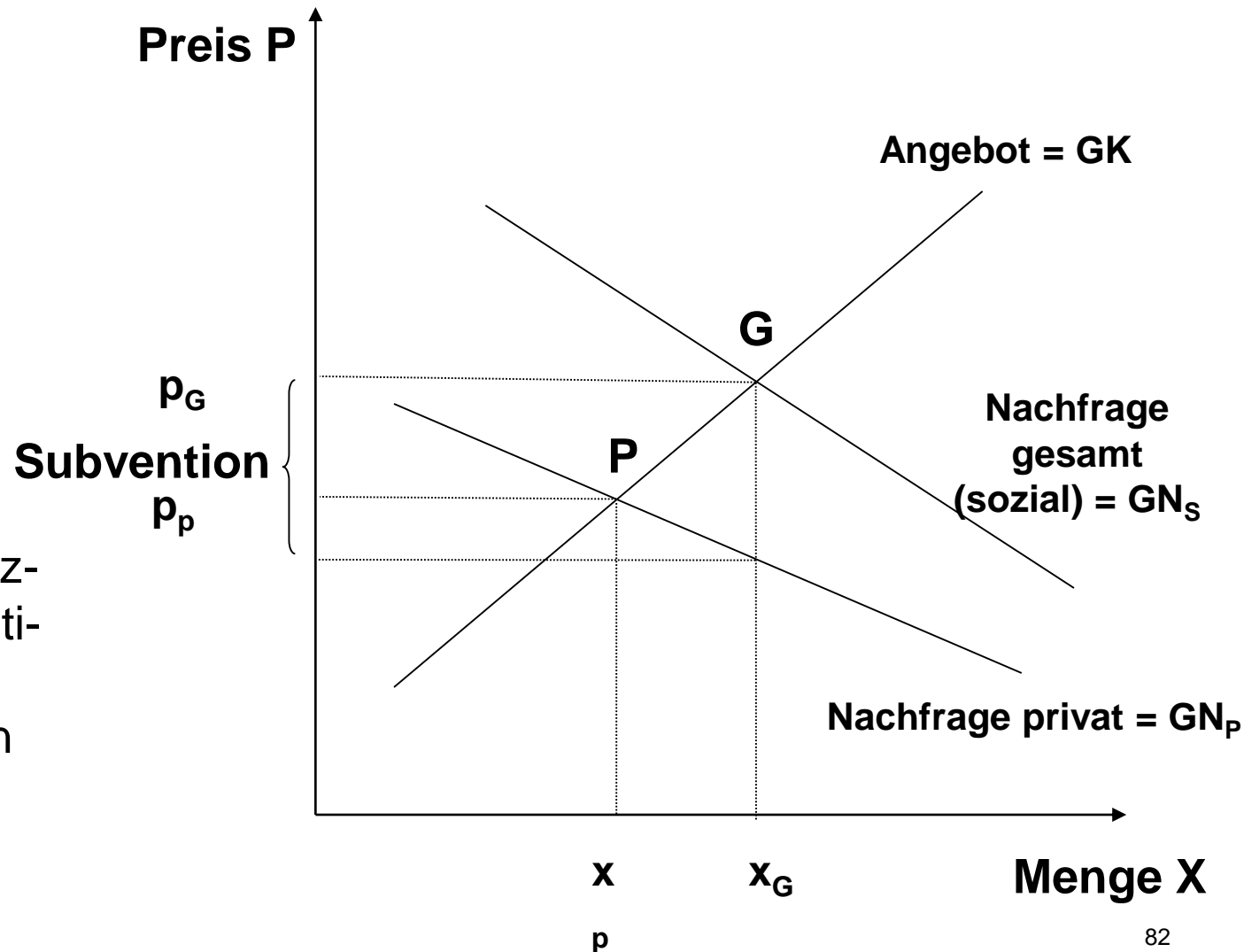
- Bildung/Ausbildung
- Grundlagenforschung
- Lobby-Aktivitäten
- Impfungen
- Netzwerkexternalitäten

Beispiele für negative externe Effekte:

- Umweltverschmutzung (wiederum: MV vs. SV)
- Folgen fehlender individueller Altersvorsorge
- Folgen übermäßigen Drogenkonsums

Technologische sind von pekuniären externen Effekte abzugrenzen. Letztere entstehen durch Aktivitäten auf Märkten und sind kein Marktversagen.

**Abb. 3.1: Impfung als positiver externer Effekt**



Problem: Die Grenzrate der Gütersubstitution ist nicht bei allen Konsumenten gleich.

## b) Umweltverschmutzung/ Allmendeproblem

Am Beispiel der *Umweltverschmutzung* bzw. der *Umweltnutzung* wird klar, wie eng Marktversagen und Staatsversagen beieinander liegen.

*Marktversagen* liegt vor, weil der Marktmechanismus nicht in der Lage ist, Kosten, Nutzen und Erträge verursachungsgerecht zuzuordnen.

*Staatsversagen* liegt vor, weil es dem Staat nicht gelingt, die Eigentumsrechte an der Umwelt angemessen zuzuteilen.

→ Gründe für Staatsversagen liegen z.T. in den Transaktionskosten

→ Coase-Theorem (Irrelevanz der Verteilung der Rechte)

Allmendeproblem: Fischerei-Rechte, Klimaschutz, Weidegründe

## c) Maßnahmen der Umweltpolitik

- Ordnungsrecht
  - ➔ Konzentrationswerte
  - ➔ technologische Vorgaben („Stand der Technik“)
- Pigou-Steuern
- Standard-Preis-Ansatz
- privatwirtschaftliche Verhandlungen
  - ➔ Emission Banking
  - ➔ Glockenlösungen
- Zertifikatslösungen

Die Wirkungsanalyse umfasst dynamische und statische Wirkungen.

Globale Umweltprobleme

➔ globale Lösungen

Lokale Umweltprobleme

➔ lokale Lösungen

## d) Öffentliche Güter als Extremfall externer Effekte

Nichtrivalität im Konsum und Nichtausschließbarkeit

→ 4 Kategorien von Gütern:

- privates Gut (Rivalität und Ausschluss)
- Allmendegut (Rivalität und Nichtausschluss)
- Klubgut (Nichtrivalität und Ausschluss)
- öffentliches Gut (Nichtrivalität und Nichtausschluss)

Beispiele für öffentliche Güter:

- Leuchtturm (?)
- Universitätsausbildung (?)
- Landesverteidigung
- öffentliche Sicherheit (aber: “armed response“)

Fazit: Öffentliches Gut vs. öffentlich bereitgestelltes Gut

Problem: Trittbrettfahrer-Verhalten (free riding); daraus ergeben sich weitere Fragen:

- Wie soll die Bereitstellung organisiert werden?
- Welche Menge ist bereitzustellen?
- Wie können die Präferenzen der Bürger für öffentliche Güter ermittelt werden?
- Wie kann sichergestellt werden, dass das öffentliche Gut zu Grenzkosten bereitgestellt wird?

→ Samuelson-Bedingung:  $GRGS_1 + GRGS_2 = GRT$

## e) Meritorische Güter

Obwohl sie streng genommen private Güter (mit und ohne externe Effekte) sind, werden manche Güter vom Staat bereitgestellt oder verboten.

Dies sind *meritorische und demeritorische Güter*, deren Konsum der Regierung besonders wichtig oder schädlich *erscheint*. Beispiele in der Realität sind:

- Bildung (+)
- Theaterbesuche (+)
- Impfschutz (+)
- Fernsehshows (+), muss das sein?
- Drogen (-),
- Tabak (-); bei jahrelanger Subventionierung der Tabakerzeuger in der EU mit etwa 1 Mrd. € p.a.!

➔ Konsistenzgebot der Wirtschaftspolitik ?

## 3.3 Asymmetrische Informationsverteilung

### a) Prinzipal-Agenten-Theorie

Der Prinzipal als Auftraggeber ist schlechter informiert als der Auftragnehmer. Grundsätzlich existieren zwei Formen des Prinzipal-Agenten-Problems (PAP):

- vorvertraglich
- nachvertraglich
- PAP in Teams

Beispiele in der Realität:

- Versicherungen (vorvertraglich und nachvertraglich)
- Arbeitsmarkt (dto.)
- Vorstand und Aktionär (nachvertraglich)
- Spender und gemeinnützige Organisation (dto.)

Insofern kann man davon sprechen, dass  $GRGS \neq GRT$ .



## b) Adverse Selektion (= Negativauslese)

Es besteht ein vorvertragliches PAP. Der Prinzipal kann die Qualität/Absichten etc. des Agenten bzw. des von diesem angebotenen Gutes nicht erkennen.

Gebrauchtwagen: *Market for lemons\**; hier liegt der Informationsnachteil beim Käufer → kein Handel.

Versicherungen; hier liegt der Informationsnachteil beim Verkäufer → nur schlechte Risiken fragen Versicherung nach.

Arbeitsmarkt; hier liegt der Informationsnachteil beim Arbeitsnachfrager → unproduktive AN zu geringen Löhnen.

\*Quelle: Akerlof, George (1970), 'The Market of Lemons: Quality, Uncertainty, and the Market Mechanism', *Quarterly Journal of Economics*, S. 488-500.

## c) Moral Hazard (moralisches Risiko)

Es besteht ein nachvertragliches PAP.

$$E = E(e, \alpha)$$

mit  $e$  = Leistung des Agenten,  $\alpha$  = Zufallsvariable.

Das Ergebnis  $E$  ist nicht ausschließlich durch den Agenten beeinflussbar.

Es ist für den Prinzipal deshalb nicht beobachtbar, wie  $E$  zustande kommt. Beispiele:

- Versicherungsfall (Kfz-Haftpflicht)
- angebotsseitig induzierte Nachfrageausdehnung (KV)
- Arbeitsmarkt, Faktorspezifität, hold-up-Problem

➔ Moralisches Risiko!

## d) Private bzw. marktwirtschaftliche Lösungsansätze

### Screening

- Selbstinformation
- Informationsbeschaffung durch Dritte (z.B. Detekteien, Headhunter)

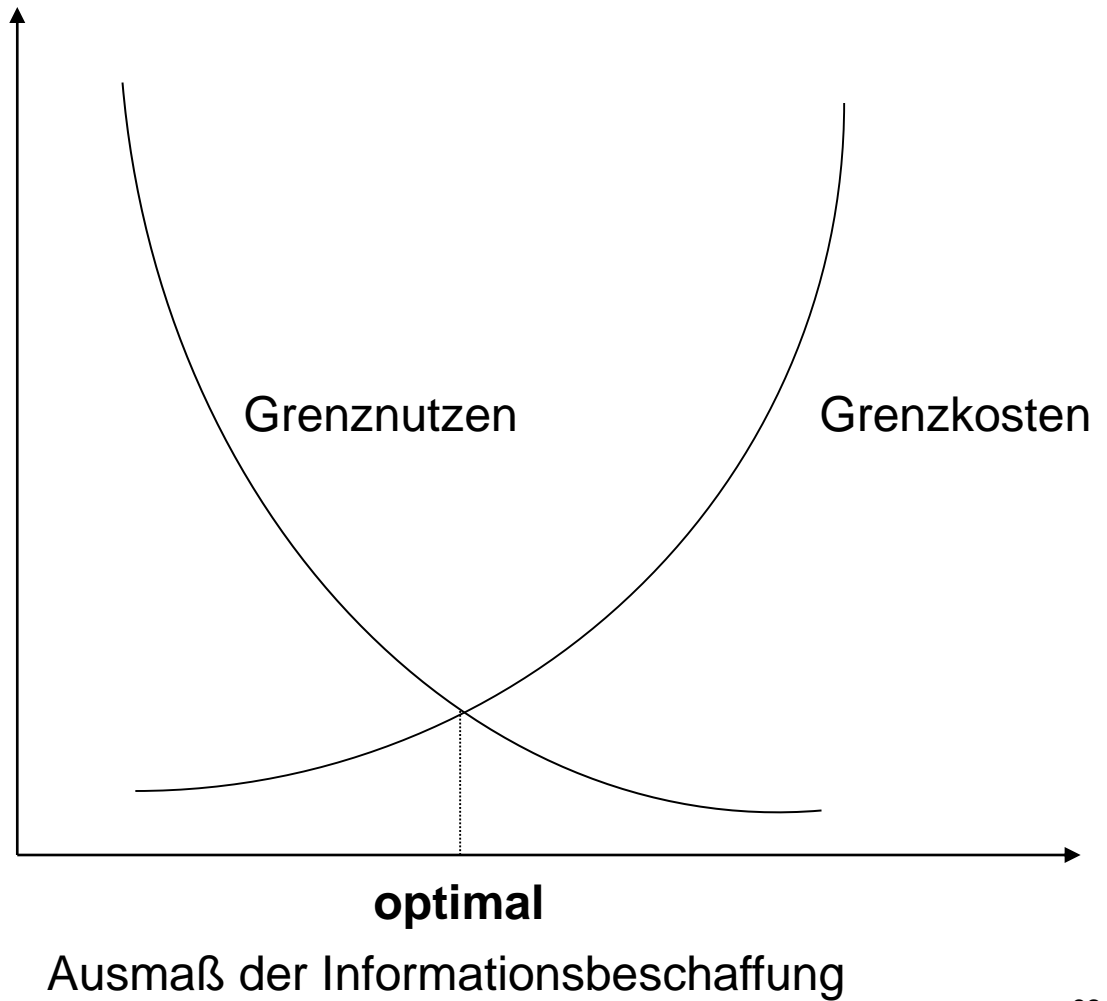
### Signaling

- Reputationsaufbau
- Risikobeteiligung des Agenten
  - Garantieversprechen
  - Selbstbeteiligung im Schadensfall
- Einrichtung privater Zertifizierungssysteme

Beide Verfahren sind mit Kosten verbunden. (Abbildung 3.2)

## Abb. 3.2: Kalkül des Screening

Grenzkosten und -nutzen  
der Informationsbeschaffung



## e) Staatliche Lösungsansätze

- Informationspflicht für Anbieter
- öffentliche Bereitstellung von Informationen
- Verbraucherschutzeinrichtungen (z.B.: <http://www.vzth.de/home>)
- gesetzliche Versicherungspflicht
- Garantieverpflichtungen
- Mindeststandards
- Haftungsrecht/Produkthaftung
- Frank-Dodd Act (gilt für Rohstoffe)

Wiederum: Marktversagen vs. Staatsversagen!

## **f) Anwendungsfall: PAP in der Geldpolitik**

Konkreter Fall im Zusammenhang mit dem Assignment-Problem

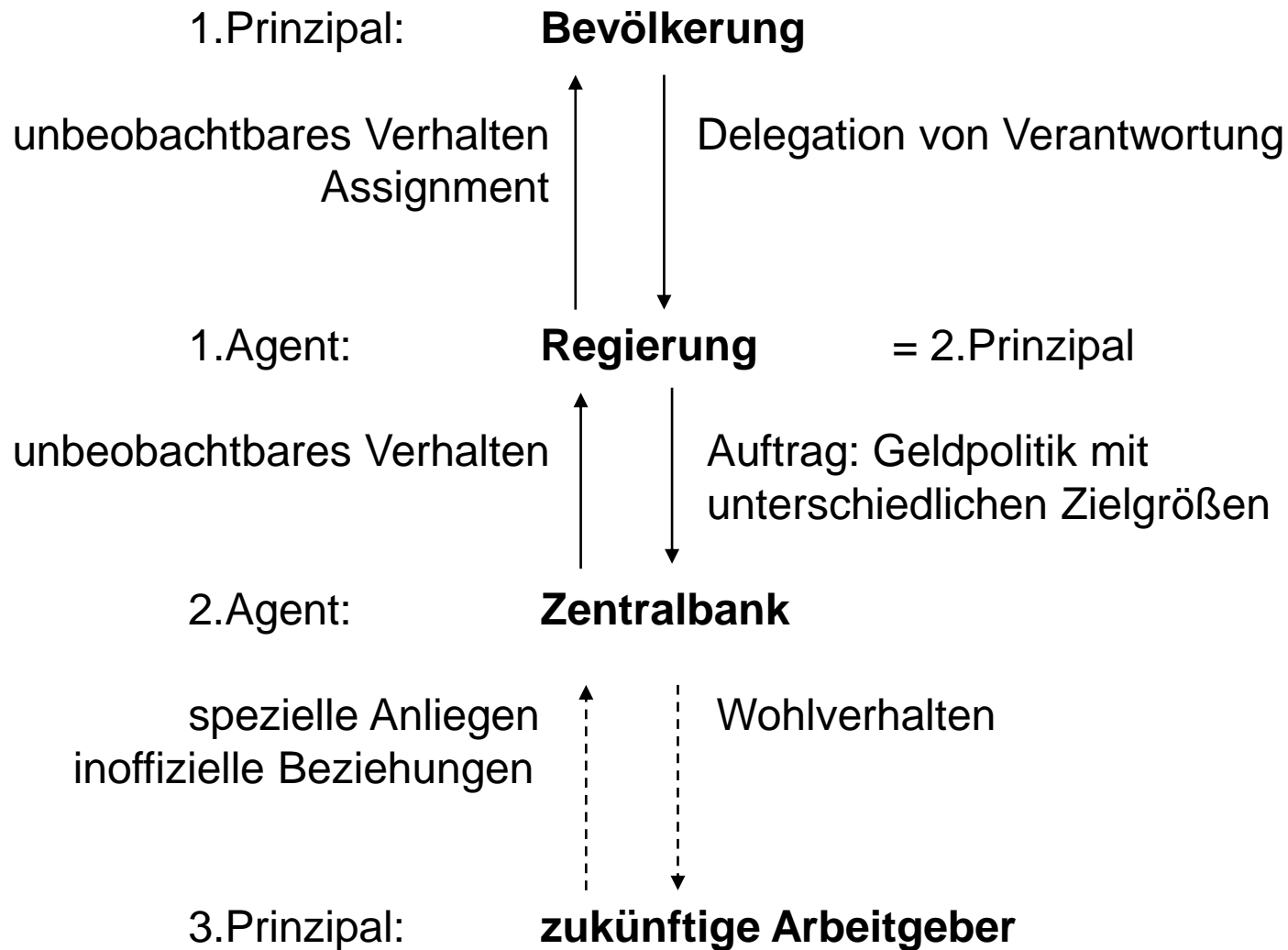
Aus Sicht der Politik kann es kurzfristig rational sein, das Ziel der Preisniveaustabilität zugunsten anderer Ziele zu vernachlässigen.

➔ Theorie politischer Konjunkturzyklen

Wiederum asymmetrische Informationsverteilung ermöglicht einer Regierung solches Vorgehen. Aber auch die Regierung kann schlechter informiert sein als die Notenbank.

➔ mehrstufiges PAP (Abb. 3.3)

# Abb. 3.3: Nachvertragliche Prinzipal-Agenten-Probleme in der Geldpolitik



## 1. Stufe des PAP

Regierung als Agent hat gegenüber der Bevölkerung als Prinzipal einen Informationsvorsprung, den sie nutzen kann für

- Ausnutzung des Phillips-trade-off sowie
- Finanzierung des Staatshaushaltes bzw. Entschuldung.

Dies ist gemeinhin das *zentrale PAP* in der Geldpolitik!

## 2. Stufe des PAP

Regierung beauftragt die Zentralbank mit der Geldpolitik.

## 3. Stufe des PAP

Zukünftige Arbeitgeber verlangen bereits im Vorfeld Loyalität (eher irrelevant)



## 3.4 Natürliche Monopole und Unteilbarkeiten

### a) Definition

Durchschnittskosten sinken kontinuierlich bei wachsender Produktionsmenge (im relevanten Bereich). Damit kann ein Anbieter die Menge im relevanten Bereich kostengünstiger erstellen als mehrere Anbieter; somit besteht ein natürliches Monopol. Technisch formuliert:

Unteilbarkeiten → Subadditivität der Kostenfunktion

Daraus resultieren Skalenerträge (statisch und dynamisch) und Verbundvorteile:

Skalenerträge:  $C(Q) < C(q_1) + C(q_2) + \dots + C(q_n)$  mit  
 $Q = q_1 + q_2 + \dots + q_n$

Quelle: Donges, Freytag (2009), ..., S. 227-243.

## Ursachen:

- Fixkosten-Degression
- Prinzip des kleinsten gemeinsamen Vielfachen
- Zwei-Drittel-Regel
- Gesetz der großen Zahl und Ausschuss bzw. Ersatz
- Dynamische Skalenerträge (Lerneffekte)

Verbundvorteile:  $C(X + Y) < C(X) + C(Y)$

## Ursachen:

- Kuppelproduktion
- gemeinsame Nutzung von Kapazitäten
- Risikostreuung, z.B. bei F&E
- Quersubventionierung

## b) Allokationseffekte des natürlichen Monopols

- Statische Effizienz
  - ➔ GRT nicht in allen Unternehmen gleich
  - ➔ Grenzkosten-Preis-Regel bewirkt Verluste
  - ➔ Monopolpreisbildung bewirkt dead-weight-losses und Umverteilung von Konsumenten zu Produzenten; Marktmachtmissbrauch
  - ➔ X-Ineffizienz
- Dynamische Effizienz
  - ➔ vermutliche geringere Anpassungsflexibilität
  - ➔ ambivalente Effekte auf Innovationstätigkeit
    - ➔ geringer Wettbewerbsdruck -
    - ➔ hohe Gewinnmöglichkeit +
  - ➔ wenig Kundenorientierung im Zeitablauf

## c) Die Regulierung eines natürlichen Monopols

Regulierungsziele sind:

- Effizienz
- Verhinderung des Missbrauchs von Marktmacht
- neutrale Behandlung von Investitionen und Innovationen

Probleme bestehen zudem in Informationsasymmetrien, d.h. nicht beobachtbarem Verhalten des regulierten Unternehmens und der parallelen Existenz von natürlichem Monopol und Wettbewerbselementen im selben Unternehmen.

Die Regulierung ist im Übrigen ständig einer Überprüfung zu unterziehen.

## Möglichkeiten der Regulierung:

- Preisregulierung (kostenorientiert, ECPR, Price Caps, Ramsey-Regel)
- Regulierung der Kapitalverzinsung
- Ausschreibung, d.h. Wettbewerb um den Markt
- Diskriminierungsverbot
- strukturelle Separierung bei Mehrproduktunternehmen
- Eingrenzung des Aktivitätsbereichs

➔ Zusätzlich: Bestreitbarkeit der Märkte erhöhen!

Eine ex-ante-Regulierung verspricht mehr Erfolg als eine ex-post-Regulierung.

## **4. Staatliche Einflussnahme im Licht der positiven Theorie**

- 4.1. Marktversagen vs. Staatsversagen**
- 4.2. Der politische Unternehmer**
- 4.3. Ökonomische Theorie der Bürokratie**
- 4.4. Wähler, Interessengruppen und Rentensuchendes Verhalten**
- 4.5. Die positive Theorie wirtschaftspolitischer Reformen**
- 4.6. Normative Schlussfolgerungen**

## Lernfragen für dieses Kapitel:

- Welche Rolle spielen Transaktionskosten bei staatlicher Regulierung?
- Was ist der „politische Unternehmer“?
- Wie agieren Wähler aus ökonomischer Sicht?
- Welche Rolle spielen Parteien und der Parteienwettbewerb bei der Gestaltung der Politik?
- Wieso und unter welchen Bedingungen bilden sich Interessengruppen?
- Was ist positiv, was ist negativ am Auftreten von Interessengruppen zu sehen?
- Welches Problem aus Sicht des Wählers existiert bei der Kontrolle von Bürokratien?
- Wie verhalten sich Bürokratien in der ökonomischen Theorie?
- Welche Schlussfolgerungen lassen sich für die Durchführung nötiger Reformen ziehen?

## 4.1 Marktversagen vs. Staatsversagen

Nicht jede Regulierung ist geeignet, das Marktversagen dauerhaft zu beseitigen. Gelingt dies nicht und kann das Marktversagen nicht geheilt werden, spricht man von Staatsversagen. Außerdem: Regulierung ohne MV.

Staatsversagen kann weiteres Marktversagen nach sich ziehen → Interventionsspirale!

Beispiele:

- EWU-Rettungsschirme → Moral Hazard der Geschützten  
→ Vertrauensverlust der Marktteilnehmer → Überreaktion  
→ Schirme ↑
- lockere Geldpolitik → Betongold → Mietsteigerungen  
→ Mietpreisbremse



## Was bewirkt Staatsversagen?

- Der Staat ist generell untauglich → Libertarians! ✘
- handwerkliche Fehler ✘
- politische Rationalität → Public Choice ✓

Die Regierung wird nicht länger als wohlmeinender Diktator angesehen.

Vielmehr ist ihr Handeln rational; aber:

politische Rationalität ≠ ökonomische Rationalität.

Es existiert ein politischer Markt mit folgenden Akteuren:

- Politiker und Parteien
- Mitglieder der Verwaltung („Bürokraten“)
- Wähler (organisiert oder nicht organisiert)

## 4.2 Der politische Unternehmer

Annahme: repräsentative Demokratie. Politiker organisieren sich in Parteien.

Grundsätzlich findet man Staatsversagen auch in Diktaturen, aber dort existiert kein politischer Markt.

→ Der Diktator ist Monopolist!

Politiker ist kein wohlwollender Diktator, vielmehr ist er Nutzenmaximierer.

$U = U$  (Ideologie, Einfluss, Prestige, Wohlfahrt,...)

NB: Wieder-(Wahl) → Lagrange-Ansatz

Der Politiker ist kein Stimmenmaximierer; es reichen 50+ Prozent.

## a) Die Rolle der Wähler

Auch der Wähler ist eigennützig und wählt die Partei, deren Programm ihm den höchsten Nutzen zu bringen verspricht.

→ gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt spielt keine Rolle

Wähler können sich in Gruppen organisieren, um Wahlprogramme und politische Entscheidungen zu beeinflussen (siehe unten 4.4).

Wähler sind andererseits oft rational uninformiert.

PAP zwischen Wählern und Politikern:

- die wahren Ziele der Politiker sind unbekannt
- unvollständige Verträge
- hohe Kontrollkosten

## **b) Der politische Wettbewerb**

Hypothese: Der politische Wettbewerb veranlasst die Parteien, sich an den Präferenzen der Wähler auszurichten; Parteiprogramme nähern sich an; Nischen werden nicht besetzt. Dies zeigt das Modell von Downs.\*

Dort gibt es eine Rechts- und eine Linkspartei, deren Programme im politischen Wettbewerb zum Medianwähler hin konvergieren.

Annahmen sehr strikt (siehe Übung).

Donges, Juergen B. und Andreas Freytag (2009), ..., S. 255-260.

\*Downs, Anthony (1957), Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen.

Mueller, Dennis (2003), Public Choice III, Cambridge.

Sozialwissenschaftliche Schriften (Anregung der Studierenden):

Roth, Dieter (2008), Empirische Wahlforschung: Ursprung, Theorien, Instrumente und Methoden, Wiesbaden: VS Verlag, S. 29-59.

Gabriel, Oscar W. und Bettina Westle (2012), Wählerverhalten in der Demokratie, Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 43-79.

Das Modell von Downs ist kritisiert und weiterentwickelt worden. Insbesondere das Ergebnis der Konvergenz auf den Medianwähler hin ist zweifelhaft:

- Parteiprogramme spiegeln auch Interessen der Geldgeber wider.
- Es gibt loyale Wähler.
- Wahlen sind auch Personenwahlen.
- Informationsprobleme der Parteien hinsichtlich der Wählerwünsche existieren.
- Wählerwünsche sind nicht fix - dynamische Aspekte.
- Politiker treten als Schumpeter-Unternehmer auf.
- Parteien sind ideologisch gebunden und können nicht beliebig das Programm ändern.
- Es existiert ein politischer Konjunkturzyklus.

## c) Stimmenhandel in der repräsentativen Demokratie

### Log-rolling

Bei Abstimmungen über mehrere Maßnahmen können Minderheiten sich in Mehrheiten umwandeln.

Partikularinteressen lassen sich leichter durchsetzen.

Beispiele:

- Abstimmung im Parlament über Handelspolitik
- Abstimmung im Ecofin-Rat über Sanktionen im Rahmen des SWP
- Abstimmung in Stadträten

## 4.3 Ökonomische Theorie der Bürokratie

### a) Soziologische vs. ökonomische Sicht

Ist die Bürokratie eine effiziente Organisation getrieben von Pflichtgefühl und eindeutigen Kompetenzen?

Oder handelt es sich um eine Organisation mit eigennutzorientierten und rationalen Individuen, für die das gesellschaftliche Wohl nicht die erste Priorität besitzt?

→ Dies ist die politökonomische Grundannahme.

Warnung: Wie beim politischen Unternehmer (und später bei den Interessengruppen) enthält diese Annahme keine moralische Wertung!

## b) Das mehrstufige PAP

Asymmetrische Information zwischen Bürokratie und Politik bzw. Bürgern.

### Abbildung 4.1: Das mehrstufige Prinzipal-Agent-Problem

#### Politischer Output

Bedienstete des Büros (Agent III)

Chefbürokrat (Agent II)

Politiker (Agent I)

Wähler (Prinzipal)





## c) Das Grundmodell (Niskanen)

### Grundannahmen

- Chefbürokrat maximiert Budget
- Gehalt ist leistungsunabhängig
- Politiker fragt (im Auftrag der Wähler) öffentliches Gut nach
- bilaterales Monopol mit asymmetrischer Informationsverteilung

### Ergebnis:

Das öffentliche Gut wird in einem suboptimal hohen Ausmaß bereitgestellt, nämlich in der Menge, bei der der Nutzen der Bürokratie den Kosten entspricht.

## d) Weiterentwicklungen des Grundmodells und Kritik

Das Modell ist vielfach kritisiert und weiterentwickelt worden:

- statisches Modell → Schumpetersche Behörde
- Effizienz ist nicht immer gegeben (BER, Elbphilharmonie, „so da“-Brücken)
- Budgetmaximierung nicht das einzige Ziel
- PAP nicht vollständig → Screening
- Monopol und Wettbewerb zwischen Büros
- Capture Theory
- Relevanz des Interessengegensatzes zweifelhaft
- Vermischung von Angebot und Nachfrage auf dem politischen Markt

Dennoch besitzt das Modell eine hohe theoretische Relevanz und hat sich als empirisch robust erwiesen.

## e) Kontrolle der öffentlichen Verwaltung

- verwaltungsinterne Kontrollen
- verwaltungsexterne Kontrollen (Rechnungshöfe, allerdings zumeist ohne Sanktionskompetenz)
- Sonstiges
  - Leistungsanreize
  - Dienstposten auf Zeit
  - Konkurrenz zwischen Büros
  - Vetomöglichkeit der Rechnungshöfe
  - ...

## 4.4. Wähler, Interessengruppen und Rentensuchendes Verhalten

### a) Zur Organisation und Durchsetzung von Interessen

Lobbying als öffentliches Gut für die Gruppe; Klubgut

Trittbrettfahrertum als wesentliche Schwierigkeit, Interessen zu organisieren. Je kleiner eine Gruppe, desto geringer die Trittbrettfahrerprobleme. Außerdem von Vorteil:

- zusätzliches Angebot eines privaten Gutes
- staatlicher Zwang
- unterschiedlich große Gruppenmitglieder

Produzenteninteressen lassen sich besser bündeln als Konsumenteninteressen.

## b) Rolle der Opportunitätskosten

Opportunitätskosten des Lobbying können außerdem dafür sorgen, dass es - auch auf der Produzentenseite - unterschiedliche Möglichkeiten gibt, sich zu organisieren.

Opportunitätskosten des Lobbying sind:

- auf der Konsumentenseite hoch
- bei erfolgreichen Produzenten hoch
- bei erfolglosen Produzenten niedrig

➔ Erklärung für Protektionsstruktur, Regulierungsdichte und Subventionsverteilung

Sinkende Opportunitätskosten der Verlierer solcher Maßnahmen sorgen für Tendenz zur Umkehr.

## c) Empirische Evidenz zur selektiven staatlichen Unterstützung

In der Realität werden insbesondere solche Sektoren unterstützt, die

- leicht zu organisieren sind (geringe Anzahl an Unternehmen),
- den Faktor Arbeit reichlich beschäftigen,
- ein niedriges Qualifikationsniveau der Beschäftigten aufweisen,
- geringe Gewinne erzielen,
- (relativ) schrumpfen,
- international an Wettbewerbsfähigkeit einbüßen (Importkonkurrenz insbesondere aus EL steigt),
- regional konzentriert sind.

## **d) Wie setzen sich Interessengruppen im politischen Prozess durch?**

- außerparlamentarische Aktivitäten
- Vertreter von Interessengruppen im Parlament
- finanzielle Zuwendungen
- (Des-)Informationskampagnen

## **Vorteilhaftigkeit von Interessengruppen**

- Aufgabenübernahme, z.B. Prüfungen, Ausbildung etc.
- Senkung der Informationskosten für Wähler und Politiker
- Senkung der Verhandlungskosten

## e) Allokationseffekte des (erfolgreichen) Rent-Seeking

- Ressourceneinsatz für Lobby, darunter Humankapital, finanzielle Aufwendungen und Zeit
- Harberger-Dreieck (dead-weight-loss)
- weitere Wohlfahrtsverluste (hier am Beispiel Zoll):
  - Retorsionsmaßnahmen des Auslandes
  - Aufwertung der eigenen Währung
  - Preisanstieg der inländischen Imports Substitute
- nachlassende Bemühungen der geschützten Unternehmen um Innovationen etc.
- administrative Aufwendungen (Zollbehörden etc.)
- kostspielige Abwehrmaßnahmen anderer Industrien

Diese Kosten sind schwer zu quantifizieren.



## Literatur zu Interessengruppen:

Becker (1983), 'A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence', *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 98, S. 371-400.

Becker, Gary S. (1985), 'Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs', *Journal of Public Economics*, Vol. 28, S. 329-347.

Freytag, Andreas (1995), *Die strategische Handels- und Industriepolitik der EG*, Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik 99, Köln, S. 106-114).

Murphy, Kevin M., Andrei Schleifer und Robert W. Vishny (1990), *The Allocation of Talent: Implications for Growth*, NBER Working Paper No. 3530, Cambridge MA.

Olson, Mancur (1968), *Die Logik des kollektiven Handelns*, Tübingen: Mohr (Siebeck).

Tullock, Gordon (1980), *The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft*, in: James M. Buchanan et al. (Hrsg.), *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, Texas, S. 39-50.

## 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

# **5. Konsistente Umsetzung wirtschaftspolitischer Maßnahmen**

**5.1. Einleitende Bemerkungen**

**5.2. Ordnungspolitik vs. Prozesspolitik**

**5.3. Regelbindung vs. diskretionäre Spielräume**

**5.4. Angebotspolitik vs. Nachfragepolitik**

## Lernfragen für dieses Kapitel:

- Welche Rolle spielen staatliche Akteure in der Wirtschaftspolitik?
- Was bezeichnet Ordnungspolitik, was Prozesspolitik und wie ergänzen sich beide Konzepte?
- Nach welchen Anforderungen müssen ordnungspolitische Regeln gestaltet werden?
- Welche Probleme gibt es bei diskretionären Eingriffen?
- Welches Konzept steht im Mittelpunkt der Regelbindung? Wieso ist es besonders wichtig?
- Wie wirkt Regelbindung auf die Geldpolitik?
- Welchem Zweck dienen Regeln für die Fiskalpolitik?
- Beschneidet Regelbindung demokratische Rechte?
- Was bezeichnet Angebots- und Nachfragepolitik?
- Welche Gefahren gehen von längerfristig durchgeführter Nachfragepolitik aus?
- Wieso ist Bildungspolitik auch als Angebotspolitik zu sehen?

## 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.

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 versus Prozesspolitik

### a) 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.

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“

# Lags bei der Konjunktursteuerung

## Innenverzögerung

Erkennungsverzögerung

diagnostic lag

prognostic lag

Aktionsverzögerung

planning lag

decision lag

Durchführungsverzögerung

## Außenverzögerung

Wirkungsverzögerung

reaction lag

operational lag



Zeit

Lags sorgen oftmals dafür, dass die antizyklische Maßnahme zu spät greift und prozyklisch reagiert.

## b) Primat der Ordnungspolitik

Es existiert eine klare Rangordnung, nämlich ein Primat der Ordnungspolitik.

Die Regeln gelten dauerhaft; Prozesspolitik wird nur in besonderen konjunkturellen Situationen (wie z.B. der Weltwirtschaftskrise 2008ff recht erfolgreich) eingesetzt. Mit dieser „Arbeitsteilung“ soll verschiedenen Versuchungen in der Politik entgegengewirkt werden:

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

Wichtig ist zudem die internationale Dimension. Es gibt internationalen Wettbewerb und es existieren internationale Verträge. Beides restringiert die nationale Prozesspolitik und ist ein Argument für Ordnungspolitik.

## 5.3 Regelbindung versus diskretionäre Spielräume

### a) Wie viel Ermessensspielraum sollen die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger haben?

Regeln schränken den Spielraum ein, Diskretionarität erhöht ihn.

Relevant ist die Glaubwürdigkeit der Wirtschaftspolitik;

→ leicht nachvollziehbare Regeln mit entsprechendem Sanktionspotential können Glaubwürdigkeit erhöhen;

→ diskretionäres Verhalten kann Glaubwürdigkeit mindern.

## Exkurs: Zeitinkonsistenz

Die Ratio von Regeln besteht im Problem der Zeitinkonsistenz optimaler Strategien, d.h. unter Diskretion kann selbst eine optimale, wirtschaftspolitische Strategie der Regierung nicht vor Überraschungen schützen.

- t = 0: die Regierung kündigt eine (allokationstheoretisch) optimale Strategie an, z.B. eine Inflationsrate für t = 1;
- t = 1: die Öffentlichkeit reagiert, z.B. mit Lohnabschlüssen; für die Regierung stellt sich heraus, dass es Sinn macht, zur Beschäftigungssteigerung von der angekündigten Inflation nach oben abzuweichen;
- t = 2: eine neuerliche Ankündigung der Regierung zur Inflationsrate in t = 3,4,... ist unglaubwürdig

Die Ankündigung einer Regel samt eines strengen Sanktionsmechanismus kann das Problem lösen.

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?

\*Quelle: Donges, Freytag (2009),..., S. 315-317

## 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, z.B. die Erhöhung der Tabaksteuern Anfang 2012 für andere politische Ziele: Finanzierung der Klimapolitik
- Interventionen der Notenbanken am Devisenmarkt



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

## b) Regeln für die Geldpolitik

### Assignment

➔ Geldpolitik ist in den Händen einer unabhängigen Notenbank

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; oder sie erwirbt eine Reputation, die eine Vorabinformation über Regeln unnötig macht ➔ Deutsche Bundesbank!

Die EZB war dabei, diese Reputation aufzubauen – seit Winter 2012/13 droht ein Verlust derselben (siehe Kapitel 6).

Es gibt Regeln mit und ohne eigenständige Geldpolitik; siehe Abbildung V.1 auf S. 319 bei Donges und Freytag (2009).

## c) Regeln für die Fiskalpolitik

Assignment → Fiskalpolitik ist in den Händen des Staates

Regeln dienen dazu, übermäßige Neuverschuldung zu verhindern.  
Probleme übermäßiger Neuverschuldung sind:

- Verlust der finanzpolitischen Handlungsfähigkeit
- Anstieg der Zins-Last-Quote
- Anstieg der langfristigen Zinsen (zinsinduzierter crowding-out)
- Anstieg zukünftiger Steuerbelastung (erwartungsinduzierter crowding-out); dagegen sprechen:
  - Ricardianisches Äquivalenztheorem
  - Gandenbergsches Schuldenparadox
- Konflikte mit stabilitätsorientierter Geldpolitik

Typische Regeln für die Fiskalpolitik sind:

- Haftungsausschluss durch Dritte; no-bail-out
- Verbot der Monetarisierung der Haushaltsdefizite
- Obergrenzen staatlicher Kreditaufnahme
  - ➔ Verschuldungsverbot über den Konjunkturzyklus; d.h. ausschließliche Akzeptanz automatischer Stabilisatoren
  - ➔ Golden Rule: öffentliche Neuverschuldung darf Nettoinvestitionen nicht überschreiten
  - ➔ SWP, 3-Prozent-Regel
- Schuldenbremse

Ohne entsprechenden Sanktionsmechanismus sind die Regeln allerdings wirkungslos ➔ SWP!

Außerdem ist bei unerwarteten Einnahmen nicht mit einer Steigerung der Disziplin zu rechnen.

## 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 78 vH des BIP.

# Update 2017 des EU-Nachhaltigkeitsrankings

<i>in Prozent des BIP</i>		Explizite Schulden	+ Implizite Schulden	= Nachhaltigkeitslücke-2017 (Gesamtschulden)	Nachhaltigkeitslücke 2016
1	Kroatien	83	-95	-12	39
1	Bulgarien	29	35	64	109
3	Schweden	42	43	85	199
4	Lettland	41	59	99	53
5	Dänemark	38	67	105	62
6	Portugal	130	-7	123	147
7	Italien	132	-2	130	107
8	Estland	9	134	144	39
9	Deutschland	68	78	146	161
10	Polen	54	103	157	179
11	Tschechien	37	141	177	254
12	Malta	58	140	198	337
13	Ungarn	74	133	206	135
14	Frankreich	97	153	249	266
15	Österreich	84	177	260	249
16	Slowakei	52	228	280	311
17	Zypern	107	181	288	458
18	Litauen	40	248	288	272
19	Verein.-Königreich	88	210	298	390
20	Niederlande	62	247	309	356
21	Griechenland	181	145	326	331
22	Finnland	63	342	406	432
23	Rumänien	38	380	417	381
24	Belgien	106	383	489	603
25	Slowenien	79	412	490	549
26	Spanien	99	520	619	765
27	Irland	73	624	697	788
28	Luxemburg	21	895	915	825
Ø	EU28	85	132	217	256

## Entwicklung ggü. -2016

- Schuldenabbau
- Schuldenanstieg

<https://www.stiftung-marktwirtschaft.de/inhalte/themen/generationenbilanz/>,  
Website am 15. Januar 2018 besucht

## d) Regelbindung in der 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?

## **e) Demokratische Legitimation der Regelbindung**

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 Angebotspolitik versus 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.

## a) 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.

Quelle: Donges, Juergen B. und Andreas Freytag (2009), ..., S. 343-352.

## **b) 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.

## c) Angebotspolitik in der Bildung

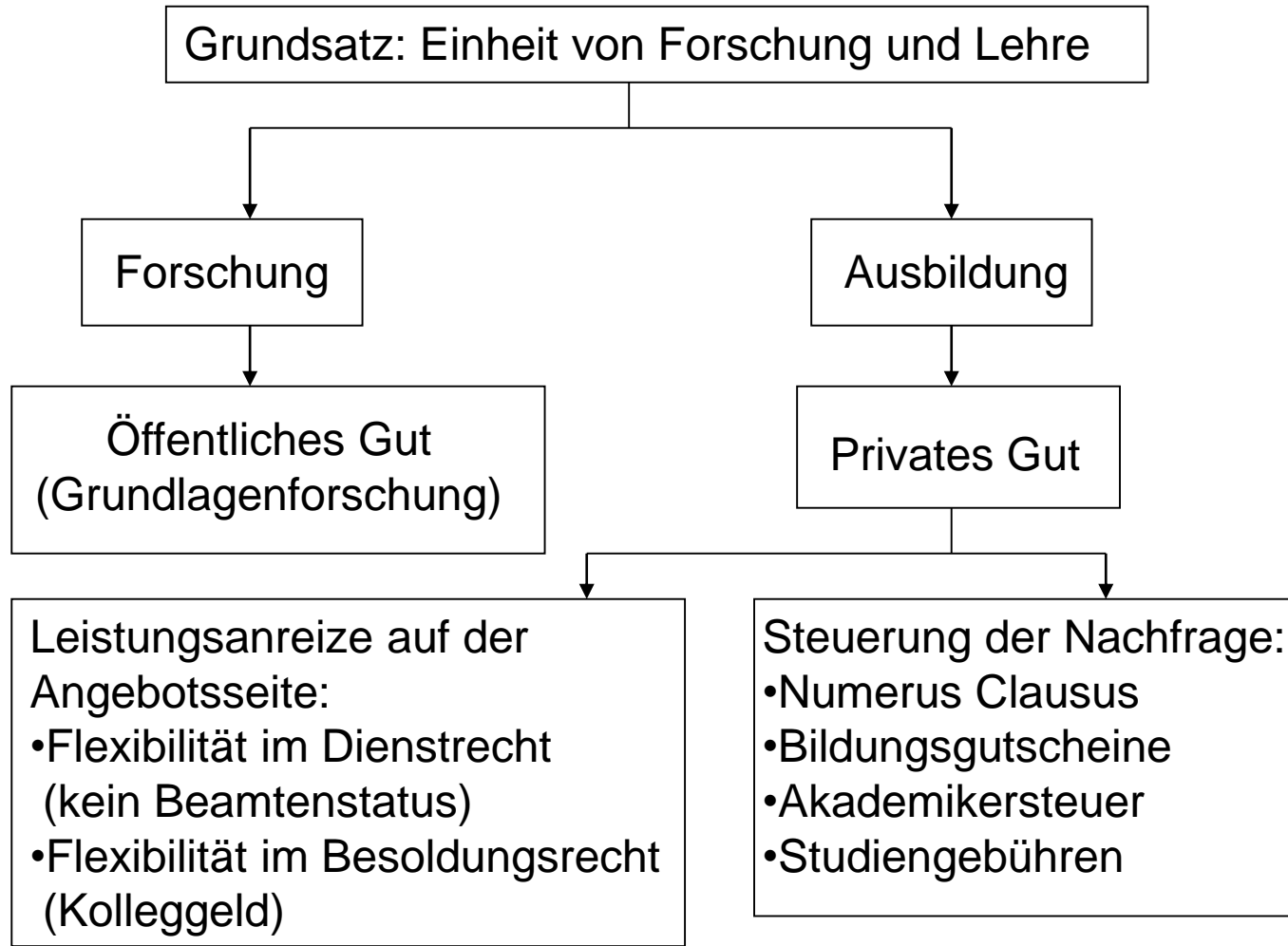
Theoretische Grundlage ist die Neue Wachstumstheorie, die der Bildung von Humankapital eine entscheidende wachstumspolitische Bedeutung zumisst.

Funktionen des Humankapitals:

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

Bildungspolitik ist angebotsorientiert. 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:



# **6. Europäische Integration und nationale Wirtschaftspolitik**

## **6.1 Grundsätzliche Erwägungen**

## **6.2 Zu den Entscheidungsstrukturen in der EU**

## **6.3 Institutionelle Rahmenbedingungen**

## **6.4 Wirtschaftspolitik zwischen Dezentralisierung und Harmonisierung**

## Lernfragen für dieses Kapitel:

- Wie wird Wirtschaftspolitik in der EU institutionell abgesichert?
- Welche Politikfelder sind europäisiert und welche verbleiben in nationaler Zuständigkeit?

Anmerkung: In diesem Kapitel wird die Wirkung der Europäischen Union auf die nationale Wirtschaftspolitik nur kurz angesprochen.

Die Vorlesung „Europäische Wirtschaft“ (findet unregelmäßig statt) behandelt diesen Aspekt ausführlich.

# 6.1 Grundsätzliche Erwägungen

Wirtschaftspolitik ist ohne Beachtung der europäischen Integration unvollständig.

Wirkungen der europäischen Integration für nationale Regierungen teils exogen, teils endogen.

Relevant ist die Unterscheidung nach Zuständigkeit:

- alleinige nationale Zuständigkeit
- alleinige Zuständigkeit der EU
- überlappende Zuständigkeiten

→ Assignment-Problem (Tinbergen-Regel)




## 6.2 Zu den Entscheidungsstrukturen in der EU

Heterogene Mitgliedsländer, insbesondere nach den Erweiterungen seit 2004. Dies erfordert klare Entscheidungsstrukturen und Abstimmungsverfahren.

→ Arrow Unmöglichkeitstheorem

### a) Interaktion zwischen mehreren Akteuren

Rat der Europäischen Union  
Europäische Kommission  
Europäisches Parlament



institutionelles Dreieck

ergänzt durch: Europäischer Gerichtshof  
Europäischer Rechnungshof  
Wirtschafts- und Sozialausschuss  
Ausschuss der Regionen

## **b) Abstimmungsregeln (seit dem Lissabon-Vertrag)**

Abstimmungsregeln variieren zwischen den Institutionen

Kommission: → einfache Mehrheit

Ministerrat:

- einfache Mehrheit bei Verfahrensfragen
- qualifizierte Mehrheit bei Beschlüssen auf Vorschlag der Kommission
- doppelte Mehrheit auf Antrag (55 vH der Stimmen und 65 vH der EU- Gesamtbevölkerung; Ioannina-Klausel)
- Einstimmigkeitsprinzip bei grundsätzlichen Fragen (Vetorecht)

ESZB: → einfache Mehrheit; Rotationsprinzip im Zuge der Erweiterung geplant und umgesetzt

## 6.3 Institutionelle Rahmenbedingungen

### a) Der gemeinschaftliche Besitzstand

Der sog. Besitzstand (Acquis Communautaire (AC)) umfasst sämtliche EU-Regeln und Richtlinien. Dieser ist in nationales Recht zu überführen.

Regelwerk bzw. gemeinschaftlicher Besitzstand ist nicht verhandelbar.

- ➔ Verstetigung europäisierter Wirtschaftspolitik im Sinne von Verlässlichkeit und Planbarkeit (Glaubwürdigkeit);  
Nachteil: Perpetuierung von Ineffizienzen (z.B. GAP) möglich!
- ➔ Kopenhagen Kriterien als „Vorbereitung“ auf den AC aus ordnungsökonomischer Sicht sinnvoll.

## **b) Beschränkungen nationaler Zuständigkeiten**

Drei Felder mit exklusiver EU-Zuständigkeit: GAP, Geldpolitik und Außenhandelspolitik sind keine Felder nationaler Wirtschaftspolitik mehr.

Veränderung der Handlungsspielräume im Zuge der Rechtsetzung durch EU-Organe; Klagemöglichkeit vor dem EuGH als Sanktionsmechanismus; Durchsetzung nationaler wirtschaftspolitischer Interessen erfordert ggf. log-rolling.

Beschränkungen durch den gemeinsamen Binnenmarkt zwingen nationale wirtschaftspolitische Entscheidungsträger nationale Regulierungen auf das Prinzip der „4 Freiheiten“ (Güter, DL, Arbeit, Kapital) anzupassen.

➔ Wettbewerb nationaler Regulierungssysteme

## c) Implikationen der EWWU

Unterscheidung der Rahmenbedingungen in ex-ante-Bedingungen und ex-post-Bedingungen

Vertrag von Maastricht: ex-ante

→ Konvergenzkriterien

→ institutionelle Absicherung

Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP): ex-post, ergänzt durch SixPack und Euro-Rettungsmaßnahmen

Diese Bedingungen sollten erheblichen Einfluss auf nationale Politiken haben, insbesondere auf Arbeitsmarktpolitik und Fiskalpolitik.

Erfolg dieses Regelwerks bis Anfang 2017 nicht hoch.

Donges, Juergen B. und Andreas Freytag (2009),..., S. 363-367.

Fahrholz, Christian, Andreas Freytag und Christoph Ohler (2013), Ein Rahmen für die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion – 6 Grundsätze für Stabilität, Texte zur Sozialen Marktwirtschaft 9, Berlin.

## d) Spezielle Koordinierungsverfahren

*Broad Economic Guidelines* nach Art. 99, Abs. 2 EG-Vertrag

- ➔ jährliche Formulierung von Grundlinien durch den Europäischen Rat in Abstimmung mit der Europäischen Kommission und dem EU-Parlament
  
- ➔ regelmäßige Beurteilung der nationalen Wirtschaftspolitik durch den Rat und die Kommission

Daneben existieren andere Koordinierungsverfahren:

- Luxemburg-Prozess
- Cardiff-Prozess
- Köln-Prozess
- Lissabon-Strategie

## 6.4 Wirtschaftspolitik zwischen Harmonisierung und Dezentralisierung

Zwei Fragen stehen hier im Mittelpunkt:

1. Auf welcher Ebene sollen Entscheidungskompetenzen angesiedelt werden?

→ Zentralisierung versus Subsidiarität

2. Wie viel Einheitlichkeit ist für die Europäische Integration nötig?

→ Harmonisierung ex-ante versus Harmonisierung ex-post

zu 1. Auf welcher Ebene sollen Entscheidungskompetenzen angesiedelt werden?

Zentralisierung auf supranationaler, europäischer Ebene, wenn Externalitäten/ öffentliche Güter bzw. Spillovers vorliegen:

- positive Externalität: z.B. Außenhandelspolitik
- negative Externalität: z.B. Umweltpolitik

ansonsten: Dezentralisierung (Subsidiarität, d.h. Verbleib auf nationaler Ebene, weil:

- Wirtschaftspolitik näher an den Präferenzen der Haushalte
- wirtschaftspolitische Instrumente näher an den nationalen (Effizienz-)Bedingungen
- Wirtschaftspolitik kann auf nationaler Ebene relativ flexibel auf Veränderungen reagieren



zu 2. Wie viel Einheitlichkeit (Harmonisierung) ist für die Europäische Integration nötig?

Zielkategorien:

- Rechtssicherheit gewährleisten
- Transaktionskosten senken
- Wettbewerbsverzerrungen vermeiden

Instrumente:

- Ex-ante Harmonisierung (institutionelle Harm.):
  - Analog zum Zentralisierungsbedarf, aber vorab schwer ersichtlich, ob Regulierung für alle Mitgliedsländer passend und
  - möglicherweise hohe Transaktionskosten bei Anpassungen von Regulierungen

## Instrumente:

- Ex-post Harmonisierung (funktionale Harm.):
  - Ausgangspunkt: Jedes Mitgliedsland hat „angemessene“ Regulierungen entwickelt
  - daher: **Ursprungsland- bzw. Herkunftslandprinzip**, d.h. Wettbewerb zwischen den Jurisdiktionen, um, im Sinne eines sog. Best Practice Verfahren, die für alle am ehesten passende Regulierung und entsprechende Harmonisierung zu entdecken
    - ➔ Wettbewerb als Entdeckungsverfahren
  - NB: Verträglich mit Mindeststandards und lässt Raum für die Berücksichtigung der Präferenzen der Hh eines Mitgliedslandes
- Exkurs: Bestimmungslandprinzip

- 7.      Wirtschaftspolitische Konsequenzen der Globalisierung**
  
- 7.1     Das Phänomen Globalisierung**
- 7.2     Mit der Globalisierung verbundene Sorgen und Ängste**
- 7.3     Anforderungen an eine rationale Wirtschaftspolitik**
- 7.4     Internationale Koordinierung der Wirtschaftspolitik**

➔ Ausblick auf Vorlesung „Ökonomik des weltwirtschaftlichen Strukturwandels“ im Sommersemester 2017

# 7.1 Das Phänomen Globalisierung

**Wirtschaftspolitik durch Globalisierung zunehmend vernetzt, da**

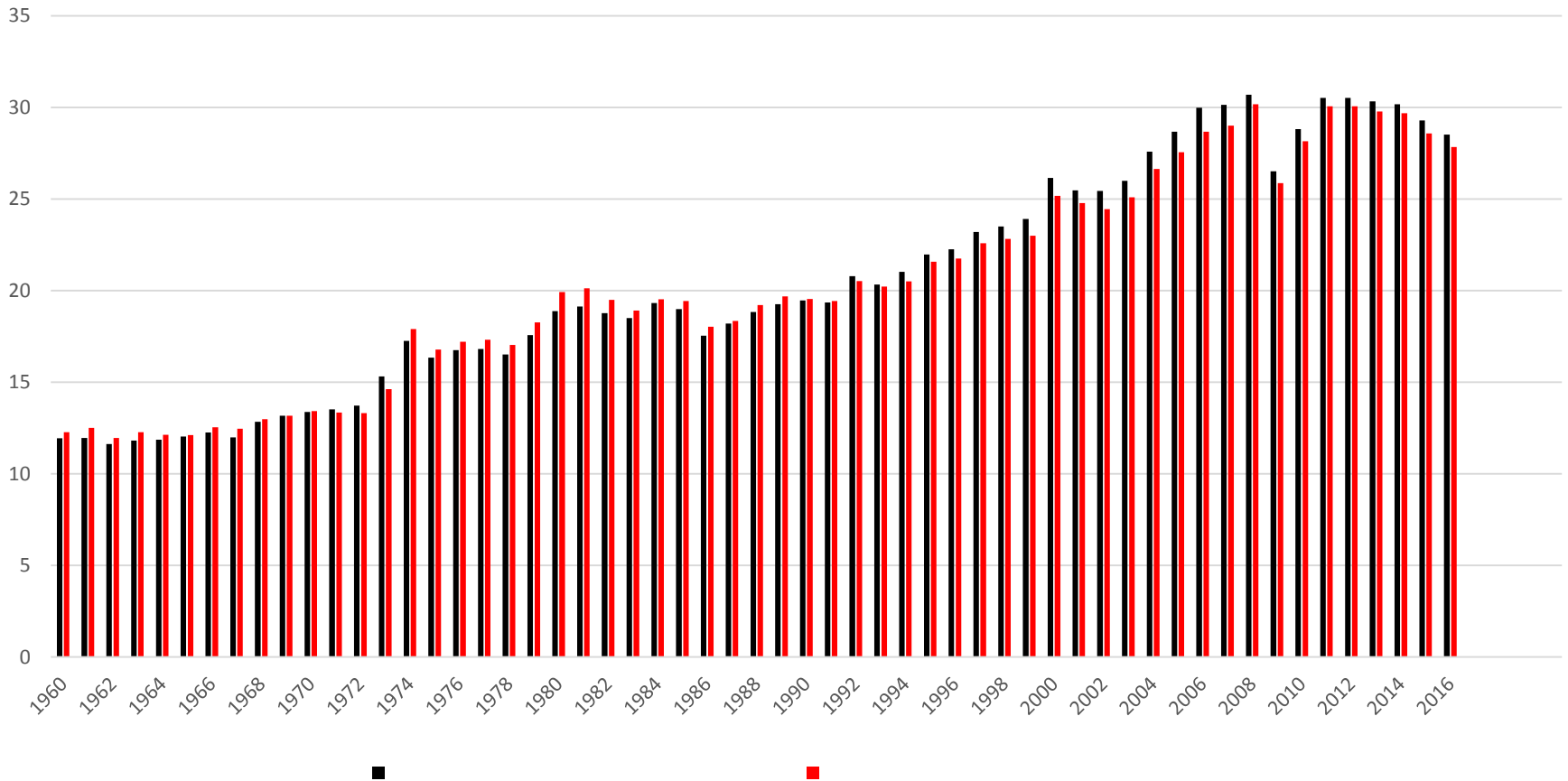
- die Länder in der Welt wirtschaftlich zusammenwachsen,
- die Verflechtung der Märkte enger wird,
- die Mobilität aller Produktionsfaktoren zunimmt.

Globalisierung im Sinne der Zunahme internationaler Arbeitsteilung und internationalen Wettbewerb ist nichts Neues.

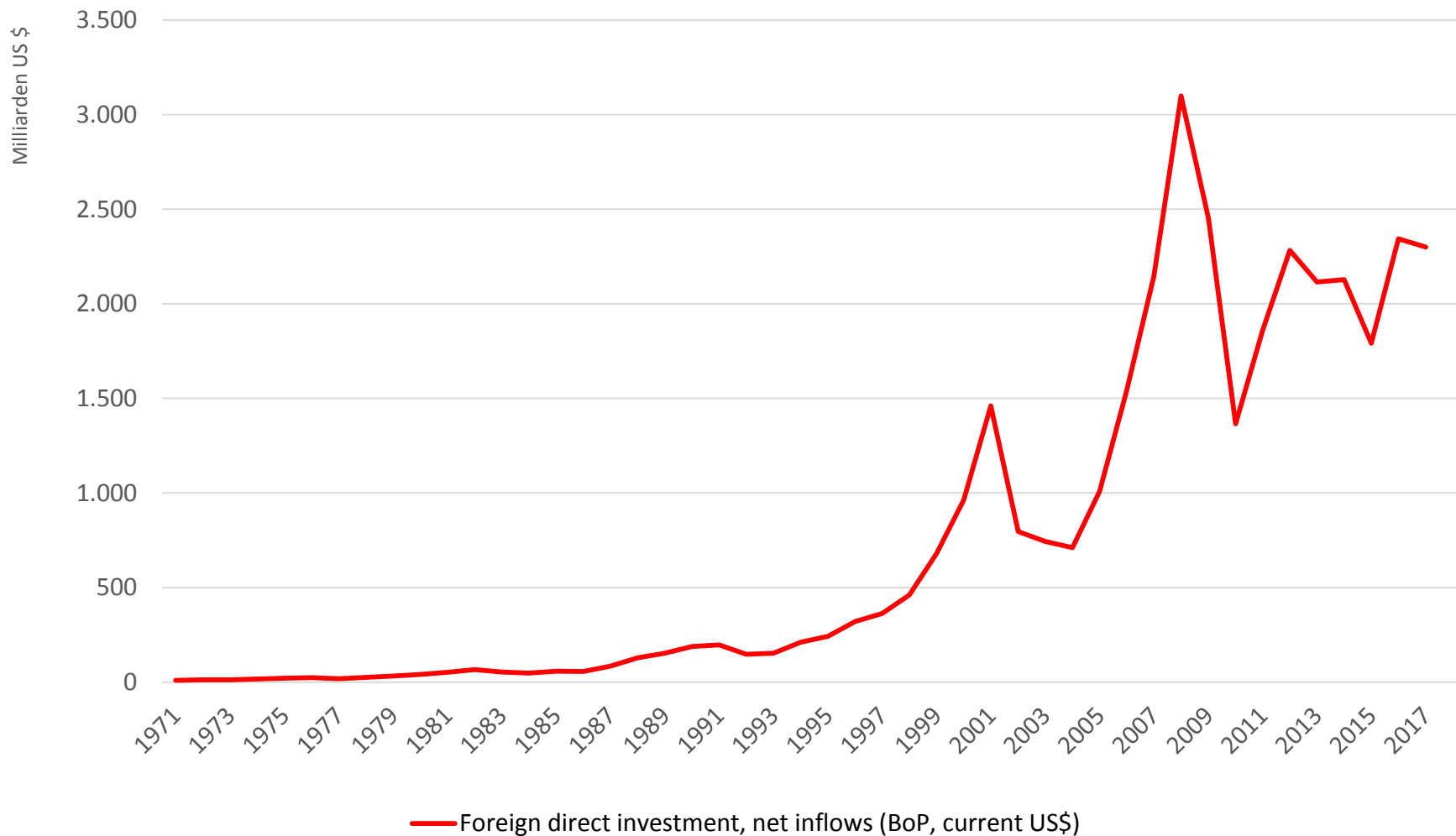
Der Globalisierungsbegriff ist allerdings recht jung.

# Einige Fakten zur Globalisierung

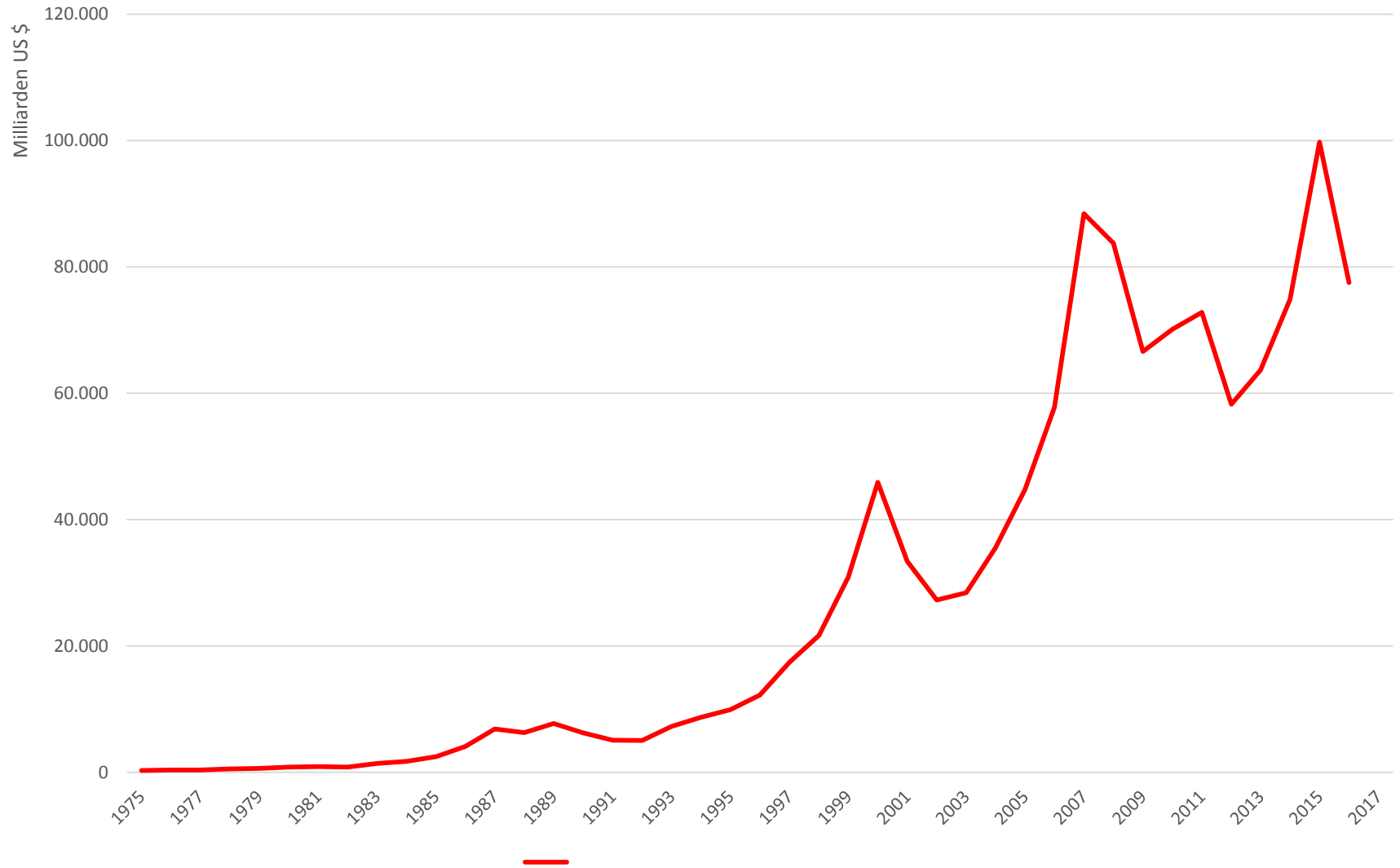
Abbildung 7.1: Außenhandel in Prozent des BIP seit 1960, weltweit



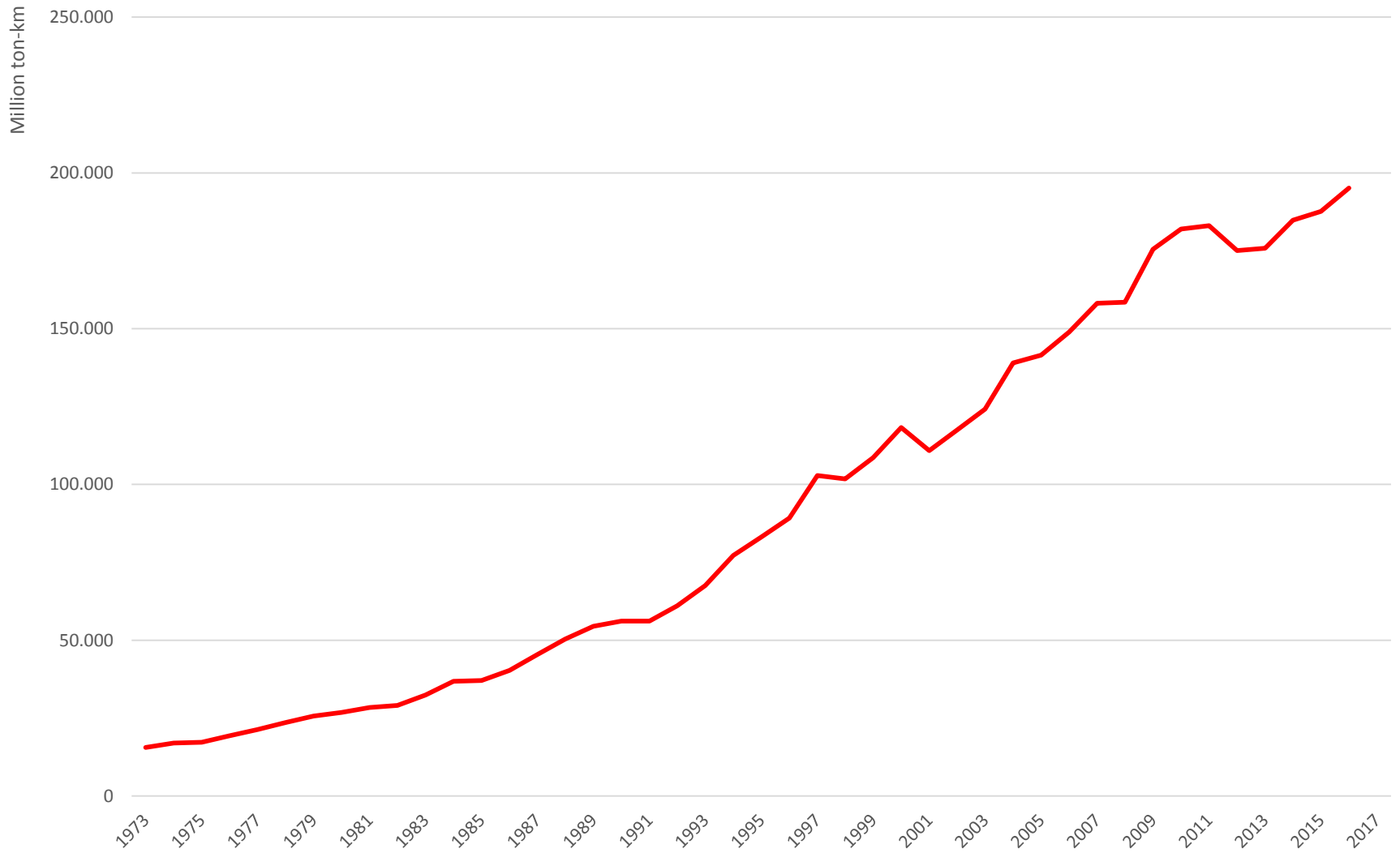
# Abbildung 7.2: FDI in Mrd. US-Dollar seit 1970, weltweit



# Abbildung 7.3: Kapitalverkehr in Mrd. US-Dollar, weltweit

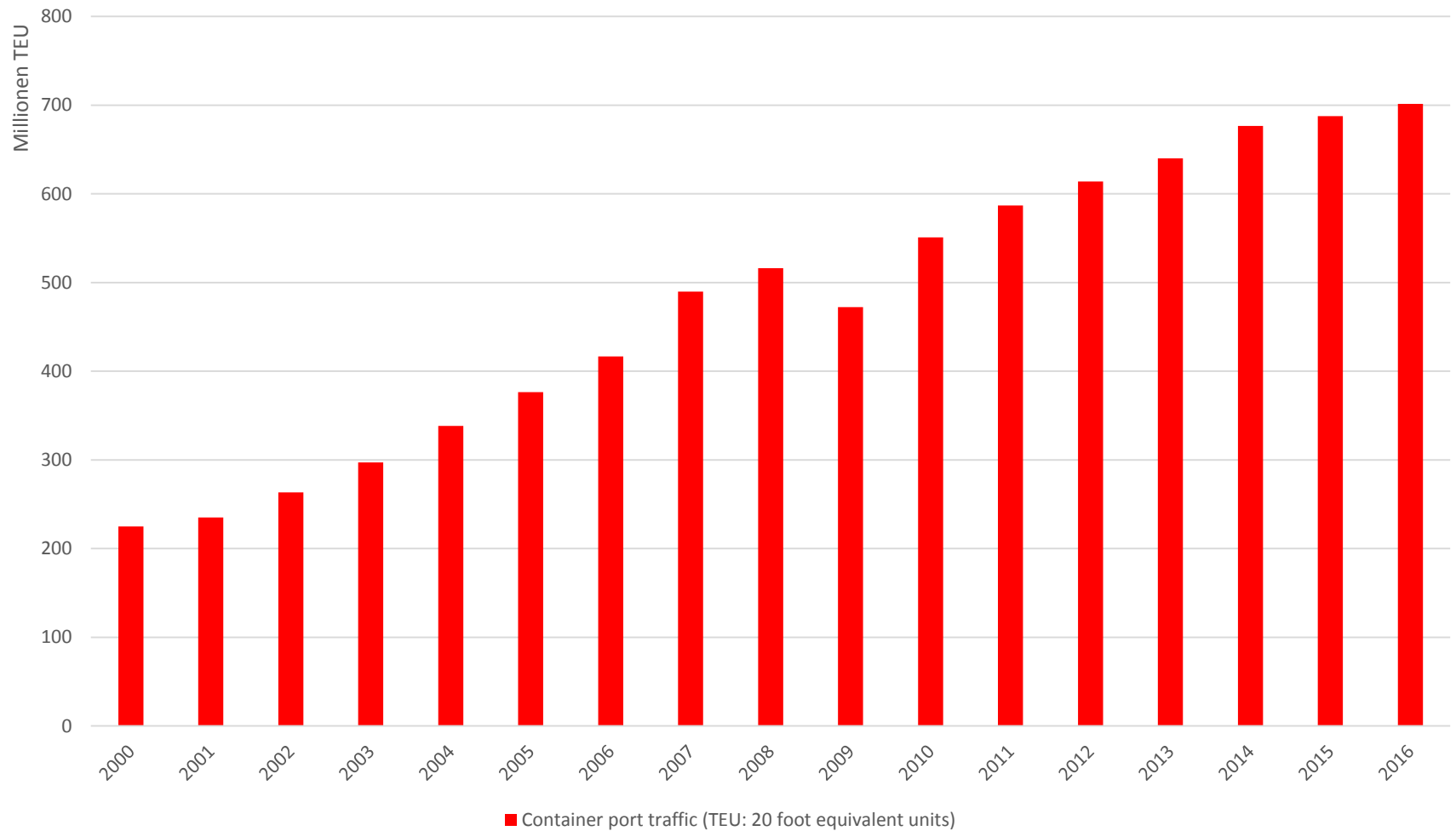


# Abbildung 7.4: Luftverkehr weltweit





# Abbildung 7.5: Container-Umsatz weltweit, seit 2000



Quelle für 7.1 bis 7.5: Weltbank

# Intensivierung der weltweiten Integration der Volkswirtschaften hat in der letzten Dekade zugenommen.

Ursachen:

- Teilnahme der Entwicklungsländer an der internationalen Arbeitsteilung im Sinne des Faktorproportionstheorems (Heckscher-Ohlin)
- Aufspaltung der Wertschöpfungsketten durch Outsourcing und Offshoring
- Senkung der Transportkosten
- Technischer Fortschritt im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie, d.h. Senkung der Transaktionskosten
- Dynamisierung der „lebenden“ Aktiva einer Unternehmung
- Finanzinnovationen ermöglichen mehr Investitionsfinanzierungen (Produktionsfaktor Kapital)
- Erweiterter Zugang zu Humankapital (Produktionsfaktor Arbeit)

## 7.2 Mit der Globalisierung verbundene Sorgen und Ängste

- Steigende Arbeitslosigkeit
- “Race to the bottom“ in der Steuerpolitik
- Erosion der Systeme der sozialen Sicherung
- Weltweite Umweltschäden
- Knebelung der Wirtschaftspolitik wegen der Dynamik der Finanzmärkte
- Internationalisierung der Kriminalität

Die abgeleiteten Forderungen laufen auf Beschränkungen des Welthandels und des internationalen Kapitalverkehrs hinaus (Defensivstrategien).

## Defensivstrategien in der Globalisierung

Probleme entsprechender Formen von Protektionismus:

- Effiziente Faktorallokation (Basis von Wohlfahrtsverbesserungen) würde unterminiert werden.
  - Strukturkonservierende, interventionistische Wirtschaftspolitik erzeugt möglicherweise internationale (Handels-) Konflikte
- ➔ Unsicherheit bei Investitionsentscheidungen nimmt zu und wachstumsnotwendiger Strukturwandel wird beeinträchtigt (Wohlfahrtsverlust)

## 7.3 Anforderungen an eine rationale Wirtschaftspolitik

Die Gesamtzusammenhänge sind in den Blick zu nehmen. Die Globalisierung hat Einfluss auf die nationale Wirtschaftspolitik z.B. im Bereich der

- Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik inklusive Bildung,
  - Faktorpreisausgleichstheorem
  - Wanderungen
- Sozialpolitik und Umverteilung,
- Steuerpolitik im internationalen Wettbewerb,
- Umweltpolitik (globale Probleme vs. nationale Probleme),
- Regulierung der (internationalen) Finanzmärkte.

Wirtschaftspolitik findet immer in diesem Rahmen statt.

Die Globalisierung diszipliniert Wirtschaftspolitik.

Sie kann Auslöser von „Krisen“ sein, ist aber nicht die Ursache, sondern deckt Fehlentwicklungen nationaler Wirtschaftspolitik auf.

Die Antwort auf Globalisierung liegt daher in der Korrektur dieser Fehler und nicht in der Verweigerung der globalen Arbeitsteilung (effiziente Faktorallokation und Erhöhung der gesellschaftlichen Wohlfahrt).

Rationale Wirtschaftspolitik nutzt im ordnungspolitischen Sinne die veränderten Randbedingungen nationaler Handlungsspielräume für die Schaffung wohlfahrtsfördernder, marktwirtschaftlicher Regeln.

## 7.4 Internationale Koordinierung der Wirtschaftspolitik

Mögliche Antwort auf Globalisierung kann auch in einer internationalen Koordinierung der Wirtschaftspolitik bestehen.

Systematisierungen:

- Ebenen der Koordinierung: Ziele, Konzeptionen und Instrumente
- Fallweise vs grundsätzliche Abstimmung der Wirtschaftspolitiken
- Institutionelle Verankerung vs lose Zusammentreffen
  - lose: deutsch-französischer Dialog, G8 (G20)
  - institutionelle Verankerung: WTO, ILO, Kyoto-Protokoll

Internationale Koordinierung erscheint sinnvoll, wenn:

- grenzüberschreitende Probleme vermieden;
- Abwertungswettläufe unterbunden;
- nationale Fehlentwicklungen korrigiert;
- große Ökonomien ihre wirtschaftspolitischen Ziele leichter realisieren können.

Gegen die internationale Koordinierung sprechen:

- divergente Zielvorstellungen;
- unterschiedliche wirtschaftspolitische Konzeptionen;
- unterschiedliche Instrumente;
- Wirkungsverzögerungen (Time Lags);
- „Gefangenendilemma“-Situationen;
- politikökonomische Prozesse;
- Gefahr von Kartelllösungen;
- Verlust der Möglichkeit, fehlerhafte Wirtschaftspolitiken durch Wettbewerb zu korrigieren.



Internationale Koordinierung der Wirtschaftspolitik im Kontext der Globalisierung erscheint grundsätzlich sinnvoll, wenn:

- Externalitäten bzw. Spillovers vorliegen,
- die Unsicherheit über möglicher Gewinne aus der Koordinierung gering ist und
- insgesamt die Vorteile der Koordinierung größer als die entstehenden Koordinierungskosten sind (Transaktionskosten).

Beispiele (bitte prüfen Sie diese und weitere selbstgewählte Beispiele und fügen Sie sie in die Abb. 7.1 ein):

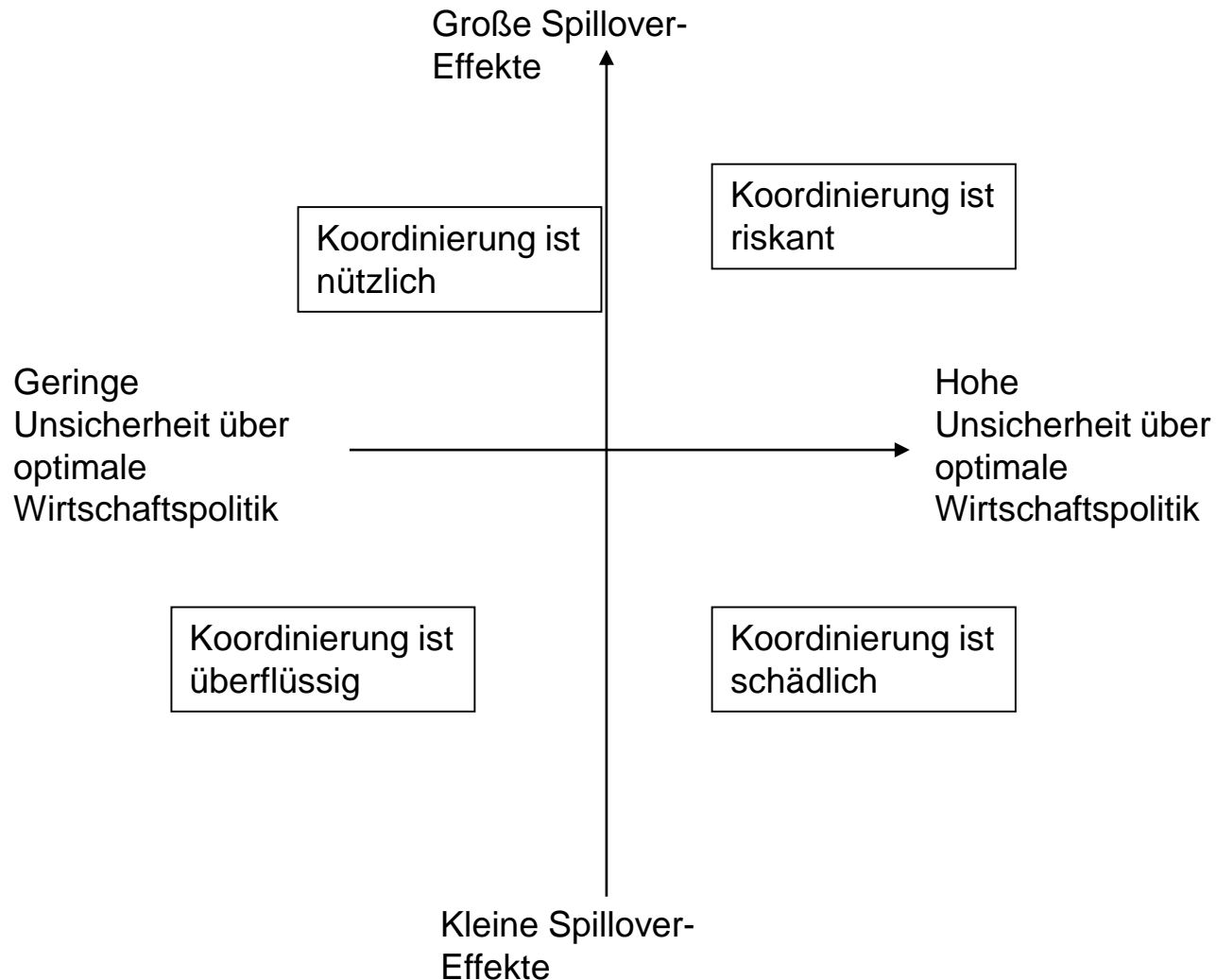
Umweltpolitik

Wettbewerbspolitik

Bildungspolitik

Kapitalmarktregulierung

## Abb. 7.1: Zweckmäßigkeit der internationalen Koordination



Neben der Identifizierung wirtschaftspolitischer Aufgabenfelder, deren internationale Koordinierung wohlfahrtssteigernd ist, gilt im Übrigen das Subsidiaritätsprinzip.

Ähnlich ist aus ordnungspolitischer Sicht ein Systemwettbewerb wünschenswert, bei dem idealerweise Mindestregeln zuzüglich der Anwendung des Ursprungslandprinzips bestehen.

Zudem kann die internationale Koordinierung der Wirtschaftspolitik in Form eines Best-Practice- bzw. Bench-Marking-Verfahrens erfolgen (wie z.B. innerhalb der EU).

➔ Globalisierung erhöht den Druck rationale Wirtschaftspolitiken im Hinblick auf dynamische Effizienz zu implementieren.

## Weiterführende Literatur (Auswahl):

Donges, Juergen B. und Andreas Freytag (Hrsg.) (1998), *Die Rolle des Staates in einer globalisierten Wirtschaft*, Stuttgart: Lucius & Lucius.

Donges, Juergen B., Kai Menzel und Philipp Paulus (2003) *Globalisierungskritik auf dem Prüfstand*, Stuttgart: Lucius & Lucius.

Freytag, Andreas (2007), Instrumente nationaler Wirtschaftspolitik in der Globalisierung, in: Axel Sell und Maren Wiegand-Kottisch (Hg.) *Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik in der Globalisierung*, Hamburg: LIT-Verlag, S. 17-28.

Larsson, Tomas (2001) *The Race to the Top. The Real Story of Globalisation*, Washington D.C.: Cato Institute.

Rodrik, Dani (1997), *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington D.C.: Institute for International Economics.

Rodrik, Dani (2011), *Das Globalisierungsparadox. Die Demokratie und die Zukunft der Weltwirtschaft*, München: C.H. Beck.

Weizsäcker, Carl-Christian von (1999), *Logik der Globalisierung*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.