

Bedingungen der Wirtschaftspolitik

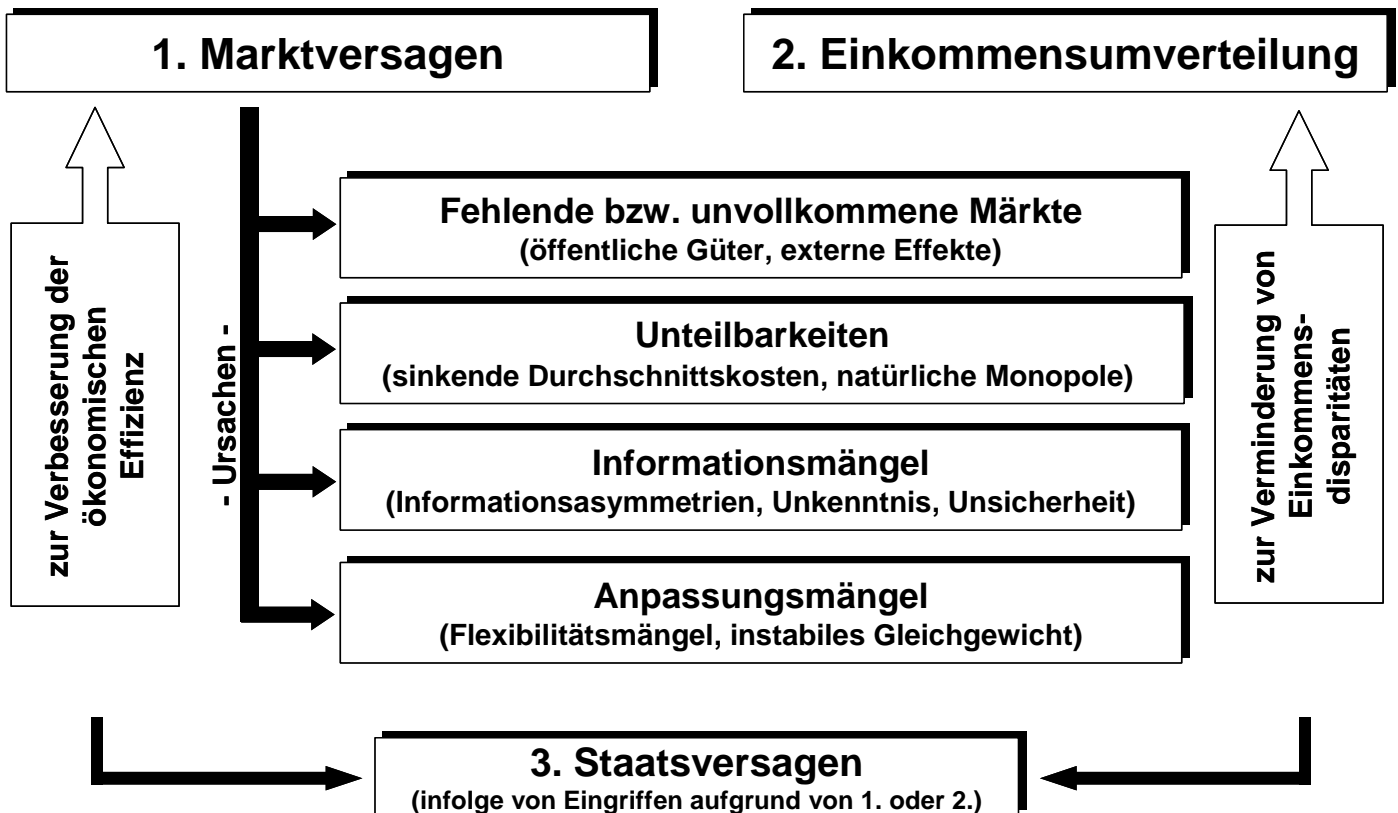
Inhalt der Vorlesung

- Wirtschaftsordnungen
- Allokatives Marktversagen
- Distributive Marktängel und Einkommensumverteilung
- Staatsversagen
- Einsatzkriterien wirtschaftspolitischer Maßnahmen
- Regelgebundener vs. diskretionärer Mitteleinsatz
- Überlegungen zur Wirkungsanalyse wirtschaftspolitischer Maßnahmen
- Bedeutung des Referenzsystems zur Bewertung wirtschaftspolitischer Maßnahmen
- Bewertungsrahmen wirtschaftspolitischer Maßnahmen

Wirtschaftsordnungen

- **Wirtschaftsordnungen allgemein**
- **Die gelenkte Marktwirtschaft als Wirtschaftsrahmen**
 - *Unterschied zwischen gelenkter und reiner Marktwirtschaft*
 - *Soziale Marktwirtschaft*

Gründe für eine politische Intervention in einen Wirtschaftssektor



Quelle: Fellmann, 2007

Allokatives Marktversagen

- Eine optimale Allokation volkswirtschaftlicher Ressourcen kann durch Marktunvollkommenheiten behindert werden.
- Ursachen für Marktunvollkommenheiten:
 -
 -
 -
 -
- Aus wohlfahrtökonomischer Sicht ergeben sich aus Marktunvollkommenheiten Verletzungen von Optimalbedingungen



kann staatlichen Handlungsbedarf begründen

- Die Berücksichtigung von *Transaktionskosten* ist notwendig, um staatliche Eingriffe zu beurteilen.
- *Nichtrationalität* als Argument für Staatseingriffe?

Allokatives Marktversagen

- Informationsmängel -

- Grundformen von Informationsmängeln: Unkenntnis und Unsicherheit
- *Unsicherheit (Risiko)*: bezieht sich auf zukünftige Entwicklungen, wobei es auch durch zusätzliche Informationen nicht möglich ist, diese Entwicklungen mit vollkommener Gewissheit zu prognostizieren.
- *Unkenntnis*: Marktakteure sind zwar unzureichend informiert, es ist aber grundsätzlich möglich, die entsprechenden Informationen zu beschaffen.
- Die wichtigste Form von Unkenntnis ergibt sich aus *asymmetrischer Informationsverteilung*: ein Marktpartner ist besser informiert als der Akteur auf der Marktgegenseite. Dies kann führen zu:
 - adverser Selektion (negative Auslese);
 - Problemen des moralischen Risikos (Moral Hazard);
 - allgemeinen Problemen im Sinne der Prinzipal-Agent-Theorie.

Allokatives Marktversagen

- Öffentliche Güter -

Öffentliche Güter haben zwei typische Charakteristika:

- *Nichtrivalität*: Die Nutzung des Gutes durch ein Individuum schmälert die Nutzung durch andere nicht unmittelbar.
 - *Nichtausschließbarkeit*: Aus ökonomischen oder technischen Gründen kann niemand von der Nutzung des Gutes ausgeschlossen werden. Ein öffentliches Gut steht deshalb vielen Individuen zur Verfügung, ohne dass diese für die Nutzung eine Gegenleistung anbieten müssen.
- ⇒ Aus diesen Charakteristika ergeben sich mangelnde ökonomische Anreize diese Güter anzubieten. In gleicher Weise ist der Einzelne als rational handelndes Individuum i.d.R. nicht freiwillig dazu bereit, einen Beitrag für die Nutzung dieses Kollektivgutes zu entrichten (Trittbrettfahrerproblematik).
- ⇒ Das gewünschte Angebot des öffentlichen Gutes muss deshalb in einer anderen Form finanziert und bereitgestellt werden.

Allokatives Marktversagen

- Externe Effekte -

- Externe Effekte liegen dann vor, wenn sich die Aktivitäten einer Wirtschaftseinheit (eines Produzenten oder Verbrauchers) auf andere Wirtschaftseinheiten auswirken und diesen anderen Wirtschaftseinheiten Vor- oder Nachteile (Nutzen oder Kosten) verschaffen, ohne dass diese Vor- oder Nachteile über den Markt abgewickelt und marktmäßig bewertet werden.
- *Positive externe Effekte* erhöhen den Gewinn von Produzenten oder den Nutzen von Konsumenten. *Negative externe Effekte* führen hingegen zu Gewinn- bzw. Nutzeneinbußen.
- Bei Vorliegen externer Effekte werden die Verursacher externer Vorteile für ihre zusätzlichen Leistungen nicht entlohnt und die Verursacher externer Nachteile haben für den zugefügten Schaden nicht die Kosten zu tragen.
- ⇒ Führt im Ergebnis zu einem Missverhältnis zwischen einzel- und gesamtwirtschaftlichen Nutzen und Kosten, da die individuellen Entscheidungen der Verursacher aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht optimal getroffen werden.
- Entscheidendes Differenzierungsmerkmal externer Effekte: Es gibt Güter, deren Eigenschaften eng mit anderen Individuen verbunden sind, die aber durch keinen Marktmechanismus als Koordinator aufgefangen und letztlich auch nicht *internalisiert* werden.

Allokatives Marktversagen

- Unteilbarkeiten -

- Das Modell der vollständigen Konkurrenz geht von einer atomistischen Marktstruktur aus, d.h. sowohl auf der Angebots- als auch der Nachfrageseite befinden sich relativ viele Akteure mit jeweils nur geringem Marktanteil.
- Realität: häufig starke Konzentration, wobei ein wesentlicher Grund im Vorhandensein von Unteilbarkeiten bestehen kann.
- Unteilbarkeiten resultieren i.d.R. daraus, dass die Kapazität bestimmter Ressourcen (z.B. Kraftwerke, Straßen, Schienenwege) aufgrund technischer Gegebenheiten nur in großen Sprüngen variiert werden kann.
- Unteilbarkeiten führen zu einer Konzentration auf der betreffenden Marktseite.
- Häufigste Ursache von Unteilbarkeiten: Sinkende Durchschnittskosten (= Stückkosten)
- Extremfall: natürliches Monopol
- Unteilbarkeiten bewirken i.d.R., dass nur eine beschränkte Anzahl von Anbietern auf dem Markt überleben kann und ein Oligopol entsteht. Gefahr dieser Oligopole: Anbieter versuchen durch Absprachen den Wettbewerb zu beschränken.
- *Subadditivität* von Kostenfunktionen als Konzept zur Erfassung von Unteilbarkeiten: die Gesamtkosten für die Produktion von Teilmengen eines Gutes (oder mehrerer Güter) sind höher als bei der Produktion der gesamten Menge „in einer Hand“.
- *Sunk Cost* (verlorene bzw. nicht rückholbare Kosten) bezeichnen den Wert von Aufwendungen bzw. Produktionsfaktoren, der für den Markteintritt erforderlich ist und bei einem Marktaustritt unwiederbringlich abgeschrieben werden muss.
- Sunk Cost beruhen darauf, dass bestimmte Aufwendungen – einmal getätigt – den Charakter der *Irreversibilität* annehmen.

Allokatives Marktversagen

- Anpassungsmängel -

▪ Fehlendes oder instabiles Marktgleichgewicht:

- Märkte ohne Gleichgewicht?

Aufgrund geringer Preiselastizitäten möglich, jedoch meist temporär und auf bestimmte Märkte beschränkt.

- Märkte mit unzureichender Tendenz zum Gleichgewicht? Gründe:

a) abnormal verlaufende Angebots- bzw. Nachfragekurven;

b) bestimmte Formen der Erwartungsbildung bei zeitlich verzögerter Angebotsanpassung (Cobweb-Prozesse);

c) Überreaktion und primär spekulativ motivierte Transaktionen.

Aber: a-c sind Ausnahmerecheinungen, die jeweils bestimmte Märkte betreffen und unter Umständen stabilisierende Interventionen erfordern (informationpolitische Maßnahmen, Setzung von Mindestpreisen, kurzfristige Aussetzung des Handels etc.).

▪ Flexibilitätsmängel:

- Flexibilität ist vom Grad der Spezialisierung abhängig.

- Zu langsame Reaktion, ruinöse Konkurrenz und falsche Reihenfolge des Marktaustritts in Strukturkrisen.

- Ursachenadäquate Maßnahmen zur Verminderung derartiger Probleme bestehen vor allem in der Erleichterung des Marktaustritts.

Distributive Marktmängel und Einkommensumverteilung

- Neben allokations- und stabilitätspolitischen Begründungen werden zur Rechtfertigung politischer Interventionen auch *sozial- bzw. verteilungspolitische Ziele* herangezogen.
- Verteilungspolitischer Handlungsbedarf wird in einer gelenkten Marktwirtschaft mit dem *Sozialstaatsprinzip* begründet.
- Wirtschaftspolitisch geht es hierbei vorwiegend darum, in die primäre, sich im Marktprozess vollziehende Einkommensverteilung einzugreifen, um mit wirtschaftspolitischen Mitteln aus sozialen Gründen eine sekundäre Einkommensverteilung bzw. -umverteilung vorzunehmen.
- Was als „sozial gerecht“ angesehen wird, ist dem politischen Willensbildungsprozess überlassen.

Staatsversagen

- Staatsversagen (oft auch als Politikversagen bezeichnet) liegt vor, wenn:
 - a) eine verfehlte oder nicht angemessene Regulierung eines Marktversagens durch den Staat erfolgt. Dies kann bedeuten, dass ein staatlicher Eingriff trotz Marktversagen unterbleibt, nicht in ausreichendem bzw. in übermäßigem Maße oder nicht ursachenadäquat erfolgt.
 - b) ein Eingreifen des Staates erfolgt, obwohl kein Marktversagen vorliegt.
- Gründe für Staatsversagen sind vielfältig, z.B.
 - von wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern wird häufig lediglich statische Effizienz als Beurteilungsmaßstab angenommen und dynamische Aspekte werden vernachlässigt;
 - partikuläre Interessen.
- In rein normativen Analysen wird angenommen, dass ein staatlicher Eingriff nur erfolgt, wenn dies zu einer Verbesserung der Allokation führt.
- Gegen diese Annahme sprechen jedoch die Kenntnisse der *Neuen Politischen Ökonomie* und die Realität politisch-ökonomischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse.

Einsatzkriterien wirtschaftspolitischer Maßnahmen

- **Systemkonformität**

Eine wirtschaftspolitische Maßnahme ist dann system- bzw. ordnungskonform, wenn sie mit der gewählten Wirtschaftsordnung vereinbar ist. Grundsätzlich bedeutet dies, dass durch die Maßnahme der marktmäßige Koordinationsmechanismus nicht beeinträchtigt werden darf.

- **Zielkonformität**

Eine wirtschaftspolitische Maßnahme gilt dann als zielkonform, wenn sie generell dazu geeignet ist, das mit ihrem Einsatz Gewollte auch tatsächlich zu erreichen. Hierbei bleiben Folgen und Nebenwirkungen zunächst außer Betracht.

- **Stetigkeit**

Wirtschaftspolitische Maßnahmen müssen so eingesetzt werden, dass sie einer konstanten Wirtschaftspolitik nicht widersprechen. Wirtschaftspolitisches Handeln muss stetig und vorhersehbar sein, damit die Wirtschaftssubjekte Planungssicherheit haben und Vertrauen in die Wirtschaftsordnung erhalten.

- **Glaubwürdigkeit**

Wirtschaftspolitische Maßnahmen dürfen nicht im Widerspruch zu den Ankündigungen der wirtschaftspolitischen Akteure stehen. Für die Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte ist es von großer Bedeutung, ob sie den Ankündigungen und Versprechen der wirtschaftspolitischen Akteure trauen können (dies lässt sich jedoch meist erst im Nachhinein feststellen).

Regelgebundener vs. diskretionärer Mittleinsatz in der Wirtschaftspolitik

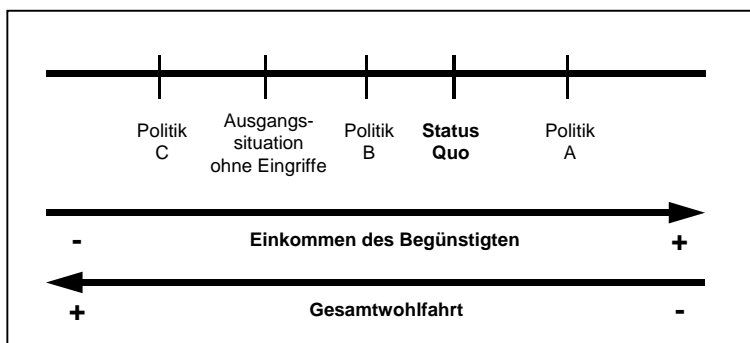
- *diskretionärer Mittleinsatz*: es liegt im Ermessen des Trägers der Wirtschaftspolitik, ob und in welcher Situation er von einem Mittel auf welche Weise Gebrauch macht.
- *regelgebundener Mittleinsatz*: das Ermessen des Trägers der Wirtschaftspolitik wird dadurch eingeschränkt, dass im vorhinein verbindliche Regelungen getroffen werden, unter welchen Bedingungen welche Mittel in welcher Dosierung und mit welcher Dauer einzusetzen sind.
- Ein diskretionärer Mittleinsatz erlaubt ein flexibles, der jeweiligen Situation möglichst angemessenes Eingreifen.
Aber: Träger der Wirtschaftspolitik neigen dazu, Eingriffe zugunsten von Partikularinteressen zu unternehmen.
- Durch eine Regelbindung wird die Wirtschaftspolitik für die Wirtschaftssubjekte berechenbarer.
- Für eine Regelbindung spricht insbesondere das Problem der *Zeitinkonsistenz optimaler Strategien*.
- Grundsätzlich kann ein möglichst eng gehaltener Spielraum für diskretionäres Verhalten eingeräumt werden, wobei diskretionäre Maßnahmen zu den Regeln passen müssen und die Rückkehr zu einem regelorientierten Handeln nicht verbaut werden sollte.

Überlegungen zur Wirkungsanalyse wirtschaftspolitischer Maßnahmen

- Durch jede Intervention wird mindestens eine Wirkung ausgelöst. Im politischen Kontext verursachen Maßnahmen und Entscheidungen aber meist vielfältige Wirkungen auf unterschiedlichen Ebenen und für einen größeren Kreis von Betroffenen.
- Bei Wirkungsanalysen ist stets die *kausalanalytische Betrachtung* von Bedeutung. Es wird hinterfragt, welche Veränderungen dem Maßnahmeneinsatz zuzurechnen sind (Wirkungen der Maßnahme) und welche Veränderungen ihm nicht zuzurechnen sind (autonome oder anders verursachte Veränderungen) bzw. welche Veränderungen auch ohne den Einsatz einer bestimmten Maßnahme zu erwarten sind.
- Unterscheidung zwischen:
 - kurz-, mittel- und langfristige Wirkungen
 - direkte und indirekte Wirkungen
 - intendierte und nicht-intendierte Wirkungen (=Nebenwirkungen)
 - positive, neutrale oder negative Nebenwirkungen

Bedeutung des Referenzsystems zur Bewertung wirtschaftspol. Maßnahmen

- Wirkungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen lassen sich nur ermitteln, wenn geklärt wird, welche Situation sich ohne die Maßnahme ergeben würde. Es ist also eine Situation mit Instrumenteneinsatz mit einer Situation ohne Instrumenteneinsatz zu vergleichen.
- Problem: eindeutige (quantifizierbare) Informationen über die hypothetische Situation sind nicht zu erhalten.
- Welches Referenzsystem?
- Vor allem Politiker und Interessensvertreter neigen dazu, den Status Quo als Referenzsystem zu betrachten.
- Problematisch vor allem dann, wenn der Status Quo durch frühere bzw. aktuelle politische Eingriffe bereits eine verzerrte Situation darstellt.
- Beispiel für die Bedeutung des Referenzsystems für die Politikbewertung:



Quelle: Fellmann, 2007

Bewertungsrahmen wirtschaftspolitischer Maßnahmen

- **Ordnungspolitische Einordnung**

Ist die wirtschaftspolitische Maßnahme im Einklang mit dem ordnungspolitischen Rahmen des gegenwärtigen Wirtschaftssystems?

- **Allokationswirkungen**

Wie verändert sich der Einsatz der Produktionsfaktoren?

- **Verteilungswirkungen**

Intrasektorale und intersektorale Wirkungen; generelle Wirkungen auf Verbraucher und Steuerzahler

- **Wohlfahrts- und Budgetwirkungen**

Die Durchführung staatlicher Leistungen ist zunächst immer mit Kosten verbunden, diese Kosten belasten das Staatsbudget.

Aber: Staatsausgaben sind nicht mit den Kosten einer Maßnahme gleichzusetzen.

Um Wohlfahrtseffekte zu ermitteln, die über reine Effizienzbetrachtungen hinausgehen, bedarf es einer differenzierten Analyse bei der auch Verteilungsaspekte berücksichtigt werden.

- **Administrative Durchführbarkeit**

Betrifft sowohl die praktische, rein verwaltungstechnische Durchführung einer wirtschaftspolitischen Maßnahme als auch die Kosten, die mit der Verwaltung und der Kontrolle der Maßnahme verbunden sind.