

1 Einleitung

1.1 Wirtschaftspolitik

1.1.1 Übersichtsbild

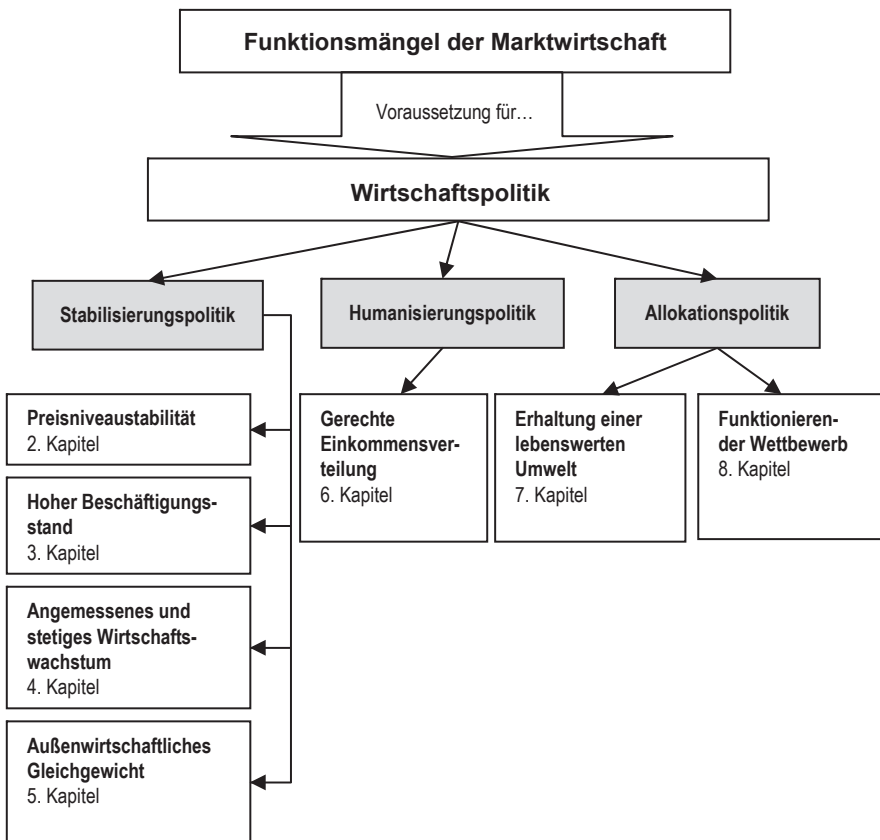


Abb. 1.1 Überblick über die Einleitung und das Buchkonzept

1.1.2 Marktwirtschaft: Ist Wirtschaftspolitik überflüssig?

Gegenstand der **Wirtschaftspolitik** sind legitimierte Handlungen wirtschaftspolitischer Träger, wie des Staates oder der Notenbank, um das Wirtschaftsgeschehen so zu beeinflussen, dass wirtschaftspolitische Ziele, wie etwa hoher Beschäftigungsstand oder Preisniveaustabilität, erreicht werden.

Deutschland hat sich, wie die meisten Länder, für eine Marktwirtschaft entschieden. Deswegen wird in diesem Buch ausschließlich dieses System betrachtet und nicht die zentrale Verwaltungswirtschaft.

Eine **Marktwirtschaft** ist eine Volkswirtschaft, die ihre Produktionsfaktoren durch die dezentralisierten Entscheidungen zahlreicher Unternehmen und Haushalte zu teilt, die zu diesem Zweck auf Märkten für Güter und Produktionsfaktoren zusammenwirken.

In einer **idealen** Marktwirtschaft lässt sich eine größtmögliche Wohlfahrt aus den Ressourcen einer Gesellschaft ziehen, ohne dass Wirtschaftspolitiker eingreifen müssen.¹ Dies wird als **Allokationseffizienz** bezeichnet. Dies ist die Eigenschaft einer bestimmten Ressourcenallokation, die Wohlfahrt aller Mitglieder einer Gesellschaft zu maximieren. In einer solchen idealisierten Welt wäre Wirtschaftspolitik (zumindest aus allokativer Sicht) überflüssig. In der **realen** Welt arbeiten die Märkte allerdings nicht optimal, sondern »leiden« unter **Funktionsmängeln**. Nur wenn diese vorliegen, kann wirtschaftspolitisches Handeln gerechtfertigt sein.

Um eine Metapher heranzuziehen: Wäre die Wirtschaft ein Auto, so wäre der Wirtschaftspolitiker ein Kfz-Mechaniker. Fährt das Auto reibungslos, so ist es im übertragenden Sinne allokationseffizient. Der Kfz-Mechaniker wird nicht benötigt. Erst wenn das Auto nicht mehr richtig funktioniert, kann der Kfz-Mechaniker tätig werden. Allerdings können wirtschaftspolitische Maßnahmen die Lage auch verschlechtern. Das bedeutet, eine Situation mit Funktionsmängeln wäre dann ohne wirtschaftspolitische Maßnahme wäre dann besser als mit wirtschaftspolischem Eingriff. Dies wird als **Staatsversagen** bezeichnet. Damit also wirtschaftspolitisches Handeln gerechtfertigt ist, müssen zum einen Funktionsmängel bestehen und zum anderen darf kein Staatsversagen vorliegen. Dies kann allerdings nur im Einzelfall einer konkreten Maßnahme ge-

1 Idealisiert in diesem Sinne bedeutet, dass vollständiger Wettbewerb herrscht. Dabei sind zwei Merkmale besonders wichtig: Zum einen sind die angebotenen Güter gleich und zum anderen gibt es zahlreiche kleine Anbieter und Nachfrager (Polypol). Diese sind deswegen als Einzelne strategieunfähig und müssen den gegebenen Marktpreis akzeptieren. Dadurch entsteht ein ausgeprägter Wettbewerb (Mankiw/Taylor, S. 74 f.).

prüft werden. (Mankiw/Taylor, 11 ff., S. 170 ff.; Samuelson/Nordhaus (2010), S. 69 ff.; Sohmen, S. 69 ff.).

1.1.3 Funktionsmängel und Varianten der Wirtschaftspolitik

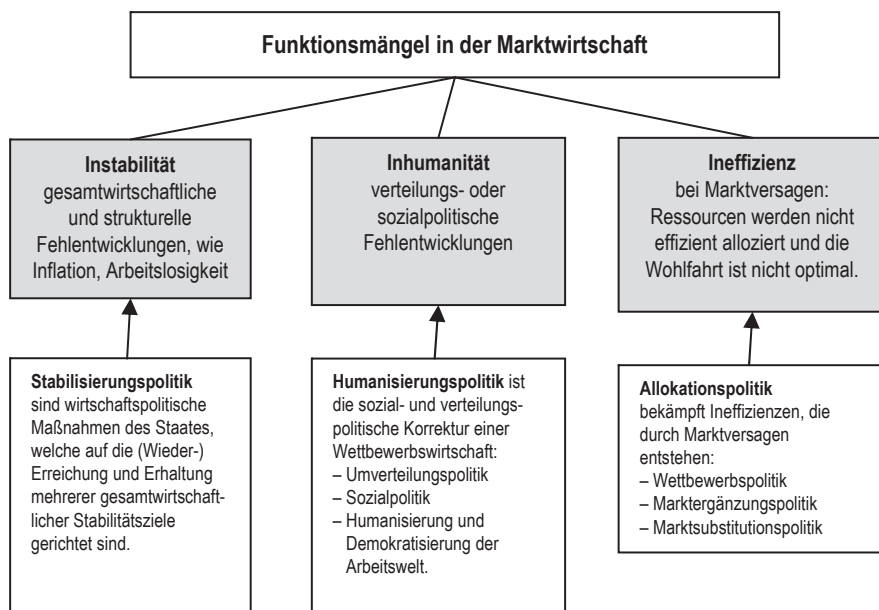


Abb. 1.2 Funktionsmängel der Marktwirtschaft

In einer Marktwirtschaft wird die Wirtschaftspolitik nicht grundsätzlich tätig, sondern nur, wenn Funktionsmängel vorliegen. In einer zentralen Verwaltungswirtschaft dagegen, wird die Wirtschaftspolitik grundsätzlich tätig. Dort wird die Koordination des Marktes durch eine wirtschaftspolitische Koordination ersetzt. Das heißt, ohne Wirtschaftspolitik kann kein Wirtschaften stattfinden. Grundsätzlich werden in einer Marktwirtschaft drei Funktionsmängel unterschieden: Instabilität, Inhumanität und Ineffizienz. Sie werden jeweils durch eine bestimmte Art von Wirtschaftspolitik bekämpft. So wird bspw. der Funktionsmangel Instabilität durch die Maßnahmen der Stabilisierungspolitik bekämpft (Mussel/Pätzold, S. 3 ff.; Samuelson/Nordhaus, S. 70 ff.).

1.1.3.1 Stabilisierungspolitik

Stabilisierungspolitik umfasst wirtschaftspolitische Maßnahmen des Staates, welche auf die (Wieder-)Erreichung und Erhaltung mehrerer gesamtwirtschaftlicher Stabilitätsziele gerichtet sind.²

Dass die Stabilisierungspolitik ein fester Bestandteil in der Wirtschaftspolitik ist, zeigte sich auch während der Weltwirtschaftskrise 1929 und der Hyperinflation den 1920er Jahren in Deutschland. Inflation bezeichnet dabei den dauerhaften Anstieg des Preisniveaus einer Volkswirtschaft. Von Hyperinflation wird gesprochen, wenn die Inflationsrate pro Monat mehr als 50 % beträgt.

Beispiel: Stabilisierungspolitik, Hyperinflation und Weltwirtschaftskrise 1929

In den frühen 1920er Jahren betrug die monatliche Inflation in Deutschland 32 400 %. Zum Vergleich: Im Jahr 2010 betrug die Inflationsrate in Deutschland nur 1,1 % pro Jahr. Darüber hinaus beschleunigte sich die Abwertung gegenüber dem US-Dollar bis schließlich im November 1923 der Kurs für 1 US-Dollar 4,2 Billionen Mark entsprach. Zu der Hyperinflation kam als Folge der Weltwirtschaftskrise eine Massenarbeitslosigkeit. Im Februar 1932 erreichte die Krise auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland ihren Höhepunkt: Die Arbeitslosenquote betrug 43,7 %. Zudem gab es eine große Masse schlecht bezahlter Kurzarbeiter und Angestellten sowie die kurz vor dem Ruin stehenden Kleinunternehmer. Zur damaligen Zeit herrschte die ökonomische Meinung vor, dass die Selbstheilungskräfte der Märkte ausreichen, um eine solche Krise zu überwinden. Angesichts von Massenarbeitslosigkeit und Hyperinflation wurde es offenkundig, dass dies nicht zutraf. Dies war ein zentraler Schritt der Etablierung der Stabilisierungspolitik (Mankiw/Taylor, S. 852 f.).

Die **Stabilitätsziele** sind in Deutschland in § 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (kurz: Stabilitätsgesetz, StabG) festgelegt: angemessenes und stetiges Wirtschaftswachstum, hoher Beschäftigungsstand, Preisniveaustabilität und außenwirtschaftliches Gleichgewicht. Bund und Länder sind nach diesem Gesetz verpflichtet, ihre wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen so zu wählen, dass sie zur Erreichung der Ziele beitragen. Das Gesetz wurde 1967 als Reaktion auf den ersten konjunkturellen Abschwung seit der Währungsreform des Jahres 1948 verabschiedet. Die Ziele des StabG sind im sog. **magische Viereck** festgelegt. Es wird »magisch« genannt, weil nicht alle Ziele zur gleichen Zeit erreicht werden können, da zwischen den Zielen Konflikte bestehen. So ist das Ziel »angemessenes Wirtschaftswachstum« konfliktär zu demjenigen der »Preisniveaustabilität«.

² In der Literatur wird für dafür auch der Begriff »Konjunkturpolitik i.w.S.« verwendet. Unter Konjunkturpolitik i.e.S. wird dann die Beeinflussung der konjunkturellen Schwankungen verstanden.

Beispiel: Zielkonflikt

Wird in Deutschland die Einkommenssteuer mit dem Ziel gesenkt, das Wirtschaftswachstum zu fördern, so beeinträchtigt dies die Preisniveaustabilität. Eine Einkommenssteuersenkung führt zu einem höheren verfügbaren Einkommen der Konsumenten. Dadurch wird mehr konsumiert. Dies hat einen positiven Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage, also auf das Wirtschaftswachstum. Die Unternehmen können auf eine erhöhte Nachfrage reagieren, indem sie die Angebotsmenge erhöhen oder die Preise. Durch die Preiserhöhungen wird das Ziel der Preisniveaustabilität beeinträchtigt. Zwischen den Zielen Wirtschaftswachstum und Preisniveaustabilität ist also ein Konflikt aufgetreten.

Ein Zielkonflikt besteht also immer im Zusammenhang mit wirtschaftspolitischen Maßnahmen. Wird ein Mittel angewandt, um ein Ziel zu erreichen und wird dadurch ein anderes Ziel beeinträchtigt, so besteht zwischen diesen Zielen ein **Zielkonflikt**.

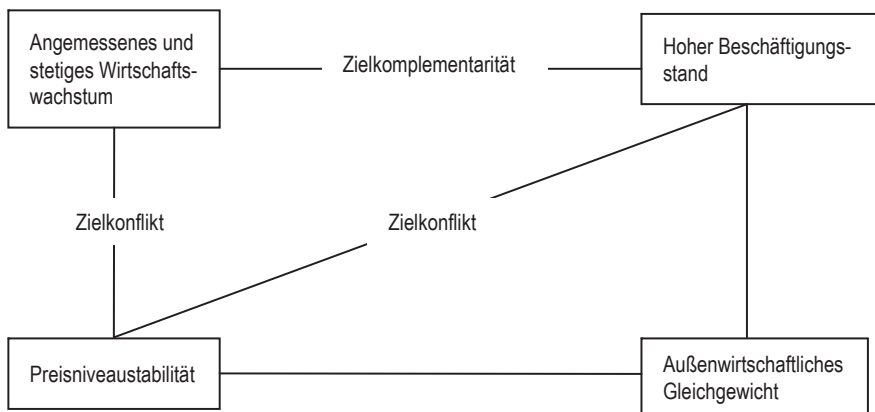


Abb. 1.3 Das magische Viereck

Ziele verhalten sich **komplementär** zueinander, wenn ein Mittel eingesetzt wird, um ein Ziel zu erreichen und die Nebenwirkung auf ein anderes Ziel positiv ist. Im magischen Viereck sind die Ziele »angemessenes und stetiges Wirtschaftswachstum« sowie »hoher Beschäftigungsstand« komplementär (Koch/Czogella, S. 19 ff.; Mussel/Pätzold, S. 7 ff.; Petersen/Müller, S. 196 ff.).

Beispiel: Konjunkturpaket und komplementäre Zielbeziehung

Im Rahmen der Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2007 wurden von der Bundesregierung zwei Konjunkturpakete gestartet, um das Wachstum zu stimulieren. Durch das erhöhte Wachstum wurden ebenfalls Arbeitsplätze geschaffen. Es wurden das Wachstums- und das Beschäftigungsziel gefördert. Dies ist eine komplementäre Zielbeziehung.

1.1.3.2 Humanisierungspolitik

Eine Wettbewerbswirtschaft, die effizient ist, kann aus sozialer Sicht ungerechte Einkommensverteilung hervorbringen. Bildlich gesprochen geht es bei der Allokation um die Größe des zu verteilenden Kuchens, während es bei der Einkommensverteilung (Distribution) darum geht, wer welchen Teil des Kuchens erhält. Das Einkommen ist von vielen Faktoren abhängig, wie der Motivation des Einzelnen, seiner Ausbildung, seinem ererbten Vermögen und auch schlicht vom Glück. Die sich daraus ergebende Einkommensverteilung ist nicht automatisch gerecht. Ferner richtet sich die Güterproduktion nach der Kaufkraft und nicht nach den dringlichsten Bedürfnissen der Menschen.

Ein Wirtschaftssystem kann auf Dauer nur funktionieren, wenn es von den Menschen akzeptiert wird. Dafür ist es notwendig, dass es sozial gerecht ist. Deswegen ist es erforderlich, die marktlich entstandene Einkommensverteilung, die sog. **Primärverteilung**, sozial- und verteilungspolitisch zu korrigieren. Die meisten Volkswirtschaften verfahren in dieser Weise. Dies wird als **gelenkte Marktwirtschaft** bezeichnet, im Gegensatz zur **reinen Marktwirtschaft**, in der keine verteilungspolitische Korrektur vorgenommen wird. Die private Koordination der einzelwirtschaftlichen Pläne (Marktwirtschaft) wird also um eine verwaltungswirtschaftliche Koordination des Staates ergänzt (weiterführend: Streit, S. 48 ff.).

Die **Soziale Marktwirtschaft** der Bundesrepublik Deutschland ist ebenfalls eine gelenkte Marktwirtschaft. Zentrale Ziele sind hierbei soziale Gerechtigkeit, soziale Sicherung, humane Arbeitsbedingungen und Mitbestimmung. Somit bilden die Hauptbereiche der Humanisierungspolitik:

- **Umverteilungspolitik:** Hierbei wird die marktmäßig entstandene Einkommensverteilung nach sozialen Gesichtspunkten korrigiert. Es entsteht die **Sekundärverteilung**. Ziel ist es, eine gleichmäßigere Einkommensverteilung zu erreichen.
- **Sozialpolitik:** Im Rahmen der Sozialpolitik werden soziale Sicherungssysteme geschaffen, wie z.B. Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung.
- **Humanisierung und Demokratisierung** der Arbeitswelt: Im Jahr 2008 gab es weltweit mehr als 90 Mio. Kinder zwischen neun und elf Jahren, die teilweise unter elenden Bedingungen arbeiten müssen. Alle Maßnahmen, die zu einem humaneren Arbeitsleben beitragen, gehören zur Humanisierung der Arbeitswelt. Eine wichtige Rolle spielt darüber hinaus die Demokratisierung der Arbeitswelt. Hierzu gehören alle Formen der Mitbestimmung der Arbeitnehmer im Betrieb (Mussel/Pätzold, S. 6 f.; Petersen/Müller, S. 194 ff.; www.ilo.com).

1.1.3.3 Allokationspolitik

Die Wirtschaft funktioniert, unter der Annahme der vollständigen Konkurrenz, alloka-tionseffizient. Dieses Wirkungsprinzip ist von Adam Smith auf eine theoretische Grund-lage gestellt worden. In seinem Werk »Der Wohlstand der Nationen: Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen« schrieb er, dass jedes Individuum trotz egoistischer Verfolgung eigener, persönlicher Vorteile »von einer unsichtbaren Hand« geleitet wird, letztlich doch ein Ziel zu verfolgen, dass es ursprünglich nicht beabsichtigt hatte. Indem der Mensch seinen eigenen Nutzen anstrebt, fördert er häufig den Nutzen der Gesell-schaft wirksamer, als hätte er dies beabsichtigt. (Smith, S. 371)

Führt ein freier, funktionierender Markt nicht zu einer effizienten Allokation, so wird dies als Marktversagen bezeichnet. Es gibt viele Varianten des Marktversagens, die wich-tigsten sind im folgendem aufgeführt:

- **Öffentliche Güter** sind durch zwei Merkmale gekennzeichnet:
 1. **Nicht-Ausschließbarkeit** vom Konsum des öffentlichen Gutes: Niemand kann unter angemessenen Kosten vom Konsum des Gutes ausgeschlossen werden.
 2. **Nicht-Rivalität** im Konsum des Gutes: Die Bedürfnisbefriedigung durch den Konsum des Gutes ist unabhängig von der Anzahl der Nutzer des Gutes.

Beispiel: See als öffentliches Gut

Ein großer See ist ein öffentliches Gut. Niemand kann von der Nutzung des Sees ausgeschlossen werden. Einen Zaun um den See zu bauen und instand zu halten, wäre unangemessen teuer. Somit ist das Kriterium der Nicht-Ausschließbarkeit erfüllt. Zudem ist der Konsum des Einzelnen nicht beeinträchtigt, wenn auch andere den See nutzen. Somit ist auch das Merkmal der Nicht-Rivalität erfüllt. Bei den meisten Gütern gilt diese Nicht-Rivalität allerdings nur bis zu einer Ober-grenze an Konsumenten. Würden etwa 100 000 Menschen gleichzeitig diesen See nutzen wollen, so würde der individuelle Nutzen wegen der Überfüllung beeinträchtigt. So ist die Nicht-Rivalität also meistens durch eine Kapazitätsgrenze beschränkt.

Die meisten Güter sind rival im Konsum. Isst mein Nachbar an meiner Pizza mit, so verringert sich meine Bedürfnisbefriedigung durch den Konsum der Pizza. Auf Grund der Nicht-Ausschließbarkeit wird sich kein privates Unternehmen finden, das öffentliche Güter anbietet, weil kein Konsument bereit ist, den Preis für das Gut zu bezahlen. Das führt dazu, dass überhaupt kein Markt entsteht (Marktversagen). Somit müssen öffentliche Güter vom Staat bereitgestellt werden. Der marktliche Allokati-onsmechanismus wird vollständig durch staatliche Entscheidungen ersetzt. Deswe-gen wird diese Art der Wirtschaftspolitik auch **Marktsubstitutionspolitik** genannt.

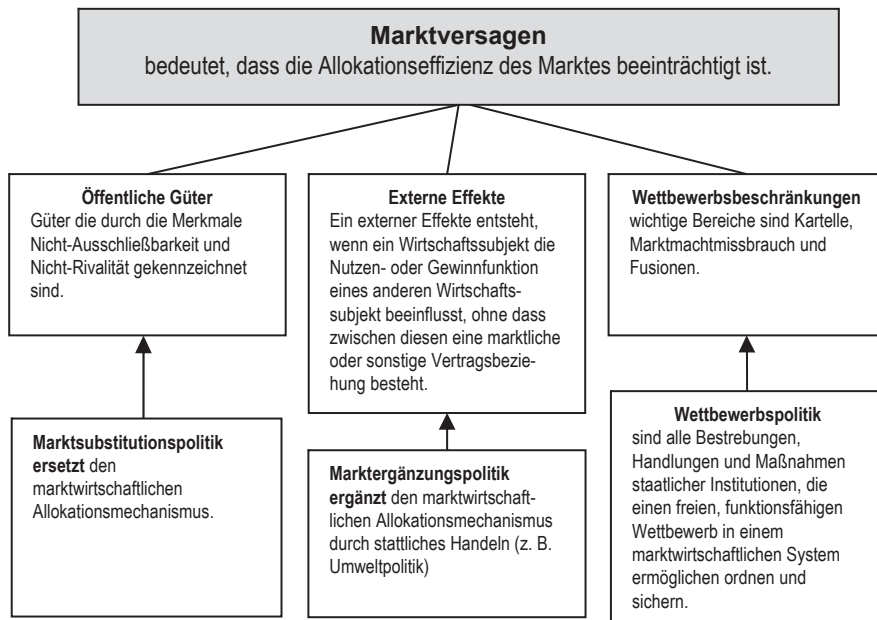
- Weiterhin wird die marktliche Effizienz durch **negative externe Effekte** beeinträch-tigt. Externe Effekte oder Externalitäten treten auf, wenn die wirtschaftliche Aktivität von Unternehmen oder Individuen bei marktfernen Akteuren zu Kosten oder zu Nutzen führen (dazu auch Kapitel 6.3). Entstehen Kosten, so sind die externen Effekte negativ.

Beispiel:

Eine Fischzucht liegt an einem Fluss, in dem sie ihre Fische aufzieht. Weiter oberhalb des Flusses eröffnet eine Chemiefabrik. Diese leitet Chemikalien in den Fluss. Dadurch stirbt ein Teil der Fische. Der Schaden wird nicht durch den marktlichen Preismechanismus ausgeglichen. Der Fischzucht entstehen als Akteur außerhalb des Marktes Kosten – dies sind negative externe Effekte (Fritsch/Wein/Ewers, S. 92 f.).

Externe Effekte werden durch die **Marktergänzungspolitik** reguliert. Im Unterschied zu öffentlichen Gütern, wo kein Markt besteht, führt der Markt bei Externalitäten nur zu unerwünschten Nebeneffekten. Der marktliche Allokationsmechanismus muss also nur durch staatliches Handeln *ergänzt* werden. Die wichtigste Art der Marktergänzungspolitik ist die **Umweltpolitik**, denn Luft- und Wasserverschmutzung, Sondermüll, radioaktive Substanzen führen allesamt zu negativen externen Effekten und werden deswegen durch Umweltpolitik reguliert.

- Wettbewerbsbeschränkungen können ebenfalls zu Ineffizienzen führen. Sie entstehen durch Kartelle, Monopole, Marktmachtmissbrauch oder Fusionen. Ein Monopolist kann und wird den Marktpreis bestimmen. Er steht nicht mehr unter dem Druck der Konkurrenz. Somit hat er keinen Anreiz, sein Produkt zu verbessern, Konsumentenbedürfnisse zu berücksichtigen usw. Im Regelfall liegt der Monopolpreis zudem über dem Preis in einem wettbewerblichen Markt (Polypol). Für Wettbewerbsbeschränkungen ist die **Wettbewerbspolitik** zuständig. Wettbewerbspolitik umfasst alle Bestrebungen, Handlungen und Maßnahmen staatlicher Institutionen, die einen freien funktionsfähigen Wettbewerb in einem marktwirtschaftlichen System ermöglichen ordnen und sichern (Brümmerhoff, S. 63 ff.; Feess (2004), 481 ff.; Fritsch/Wein/Ewers, S. 89 ff.; Mussel/Pätzold, S. 4 ff., Olten, S. 159 ff.).

**Abb. 1.4** Marktversagen und Wirtschaftspolitik

1.2 Aufbau des Buches und der Kapitel

In diesem Buch werden die wirtschaftspolitischen Bereiche nahezu umfassend dargestellt. Die Übersicht in Abbildung 1.1 zeigt die Ziele der Wirtschaftspolitik und die Kapitel, in denen sie dargestellt werden.

Die wichtigsten stabilitätspolitischen Ziele werden im magischen Viereck festgehalten. Dieses wird um die Ziele »gerechte Einkommensverteilung« und »Erhaltung einer lebenswerten Umwelt« erweitert – zum **magischen Sechseck**. Die Ziele des magischen Sechsecks bzw. die Maßnahmen zu deren Umsetzung werden zur Ablaufpolitik gezählt: Alle wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die unmittelbar in den Prozess eingreifen, werden als **Prozess-** oder **Ablaufpolitik** bezeichnet. Demgegenüber zielen **ordnungspolitische** Maßnahmen auf den wirtschaftlichen Rahmen (Eigentumsordnung, Haftungs- und Vertragsrecht) ab. Sie schaffen den Rahmen, innerhalb dessen der Wirtschaftsprozess stattfindet. Eine zentrale Aufgabe der Ordnungspolitik ist die Erhaltung des Wettbewerbs. »Funktionierender Wettbewerb« ist das zentrale ordnungspolitische Ziel (Altman, S. 6 ff; Koch/Czogella, S. 3 ff., 17 f.; Pütz, S. 23 ff., 111ff.).

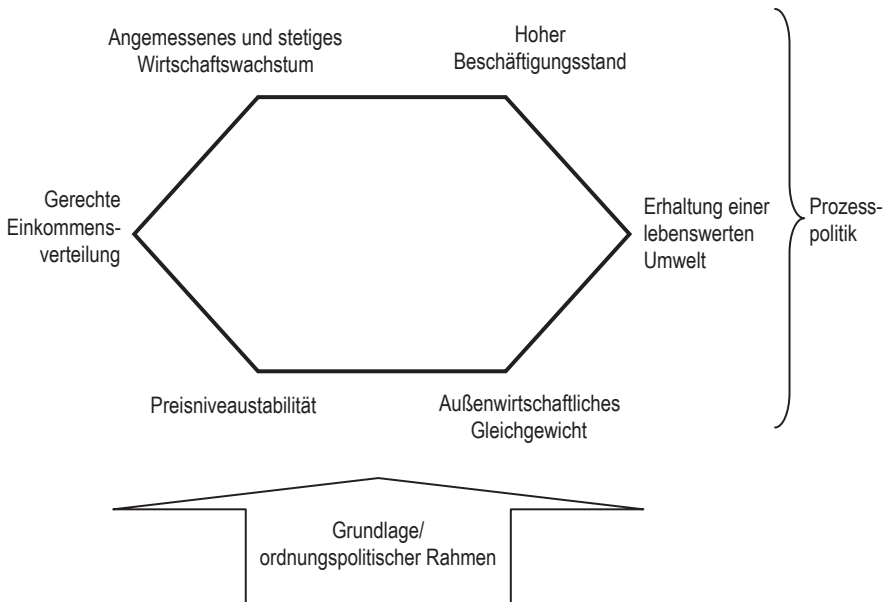


Abb. 1.5 Das magische Sechseck und »funktionierender Wettbewerb« als Grundlage

Die einzelnen **Kapitel** sind folgendermaßen aufgebaut:

- **Messung:** Zuerst wird in jedem Kapitel die Messung der Ziele untersucht: Wie kann das Ziel gemessen werden und welche Probleme tauchen dabei auf? So wird etwa beim Ziel »hoher Beschäftigungsstand« die Arbeitslosenquote als Messgröße bzw. Indikator herangezogen. Dabei wird auch analysiert, welche Unschärfen bei der Messung auftauchen. So gibt es etwa das Problem der verdeckten Arbeitslosigkeit.
- **Begründung der Wirtschaftspolitik:** Wie gezeigt wurde, sind in einer Marktwirtschaft wirtschaftspolitische Eingriffe erst einmal unnötig, da funktionierender Wettbewerb zu einer maximalen Wohlfahrt führt. Deswegen wird in jedem Kapitel detailliert begründet, warum Wirtschaftspolitik doch notwendig ist.
- **Wirtschaftspolitische Maßnahmen:** Den Schwerpunkt jedes Kapitels bilden die Maßnahmen. Sie werden systematisch dargestellt und bewertet.