

Univ.-Prof. Dr. Helmut Wagner

Einführung in die Wirtschaftswissenschaft

Kurs: Einführung in die Volkswirtschaftslehre

Kurseinheit: 3

wirtschafts
wissenschaft



FernUniversität in Hagen

9611711

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Inhaltsverzeichnis

Kurseinheit 3

INHALTSVERZEICHNIS	I
ABBILDUNGSVERZEICHNIS.....	III
SYMBOLVERZEICHNIS	IV
Teil IV: Wirtschaftspolitik	1
12 EINLEITUNG	1
13 AUFGABEN DER NATIONALEN WIRTSCHAFTSPOLITIK	2
13.1 Aufgaben der nationalen Wirtschaftspolitik	2
13.2 Zusammenfassung	5
13.3 Übungsaufgaben	6
14 ZIELE DER NATIONALEN WIRTSCHAFTSPOLITIK.....	7
14.1 Ziele der nationalen Wirtschaftspolitik	7
14.2 Hoher Beschäftigungsgrad.....	8
14.3 Stabiles Preisniveau	10
14.4 Außenwirtschaftliches Gleichgewicht	16
14.5 Stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum	19
14.6 Zusammenfassung	20
14.7 Übungsaufgaben	20
15 WIRTSCHAFTSPOLITISCHE BEREICHE UND INSTRUMENTE	22
15.1 Vorbemerkungen	22
15.2 Ordnungs- und Strukturpolitik.....	23
15.2.1 Wettbewerbspolitik	23

15.2.2	Infrastrukturpolitik	25
15.2.3	Verteilungs- und Subventionspolitik	26
15.3	Prozesspolitik	28
15.3.1	Fiskalpolitik	28
15.3.2	Geldpolitik	29
15.3.3	Einkommenspolitik	30
15.4	Zusammenfassung	31
15.5	Übungsaufgaben	32
16	WIRTSCHAFTSPOLITISCHE UMSETZUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ZIELE	33
16.1	Vorbemerkungen	33
16.2	Bekämpfung von Arbeitslosigkeit	33
16.2.1	Beschäftigungs- oder Konjunkturpolitik (Prozesspolitik)	35
16.2.2	Struktur- und Wachstumspolitik (Ordnungspolitik)	36
16.2.3	Zum Zusammenhang zwischen Beschäftigungs- und Strukturpolitik	38
16.3	Bekämpfung von Inflation	40
16.3.1	Maßnahmen gegen eine Nachfrageinflation	40
16.3.2	Maßnahmen gegen einen strukturellen Inflationsdruck	41
16.3.3	Abbau von Indexierung (Einkommenspolitik)	42
16.4	Internationale Politikkoordinierung	44
16.5	Zusammenfassung	47
16.6	Übungsaufgaben	47
17	SCHLUSS	48
18	LÖSUNGEN ZU DEN ÜBUNGSAUFGABEN	50

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 15-1: Wirtschaftspolitik	23
Abbildung 16-1: Wirkungsschema Geld- und Fiskalpolitik	36

9611711

Symbolverzeichnis

B : Staatsschuld in Form von festverzinslichen Wertpapiere

D : Devisenbilanz

G : Staatsausgaben

i : inländischer Nominalzins

KBS : Kapitalbilanzsaldo

LBS : Leistungsbilanzsaldo

ΔM : Seigniorage

P : Preisniveau

T : Steuern

Y : Bruttoinlandsprodukt

Teil IV: Wirtschaftspolitik

12 Einleitung

In Teil II und III haben wir uns mit mikroökonomischen und makroökonomischen Fragestellungen beschäftigt. Mit Hilfe von Theorien und Modellen ist es gelungen, volkswirtschaftliche Zusammenhänge darzustellen. Wir haben aber auch gesehen, dass selbst die Wirtschaftsorganisation der Marktwirtschaft nicht ohne staatliches Handeln auskommt. So kann z.B. der Wettbewerb außer Kraft gesetzt werden, wenn Anbieter zuviel Marktmacht aufweisen, so dass der Preismechanismus nicht einwandfrei funktioniert. Wir haben weiterhin gesehen, dass der Staat Stabilisierungsaufgaben übernehmen kann, z.B. in der Phase eines konjunkturellen Abschwungs. Diese Gründe können ein staatliches Handeln rechtfertigen. Greift der Staat in den Wirtschaftsprozess ein, muss er sich an wirtschaftspolitischen Zielen orientieren. Welche Ziele das sind und wie diese Ziele zu operationalisieren sind, ist Teil der Theorie der Wirtschaftspolitik, mit der sich Teil IV des Einführungskurses beschäftigt.

13 Aufgaben der nationalen Wirtschaftspolitik

Lernziel:

Am Ende dieses Kapitels sollten Sie folgende Frage beantworten können:

Was sind die Aufgaben der Wirtschaftspolitik in unterschiedlichen Wirtschaftssystemen?

13.1 Aufgaben der nationalen Wirtschaftspolitik

Wirtschaftspolitik

Unter „Wirtschaftspolitik“ verstehen wir hier das Handeln all jener Institutionen, die zu wirtschaftspolitischen Entscheidungen und deren Durchsetzung legitimiert sind.

Wirtschaftsphilosophie

Was sind nun die Aufgaben der Wirtschaftspolitik? Eine geläufige, allgemeine Antwort darauf ist, geeignete Rahmenbedingungen für gesamtwirtschaftlich effizientes Handeln von privaten Wirtschaftsakteuren (Unternehmen, Haushalten) zu setzen. Was dies genau heißt, hängt jedoch von der jeweilig dominierenden Wirtschaftsphilosophie eines Landes ab. In der Wirtschaftsphilosophie der reinen Marktwirtschaft bedeutet die obige Aussage, wonach der Staat oder die Politik günstige Bedingungen für die (privaten) Wirtschaftsakteure schaffen soll, dass er sich weitgehend aus den wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen der privaten Akteure heraushalten soll. Doch ist dies, für sich gesehen, auch wieder nur eine spezifische Variante der Marktwirtschaftsphilosophie, die sich so nur in wenigen Staaten durchgesetzt hat. In den meisten Staaten herrscht wohl ein Wirtschaftssystem, das im allgemeinen Sinne mit Marktwirtschaft bezeichnet werden kann; doch sind in allen diesen Ländern Markt- und Planelemente vermischt (Mischsystem), wobei sich sowohl das Mischverhältnis als auch die konkreten Erscheinungsformen von Land zu Land beträchtlich unterscheiden. Dies drückt sich auch in Begriffen wie freie Marktwirtschaft, soziale Marktwirtschaft, keynesianische Marktwirtschaft oder gar sozialistische Marktwirtschaft aus, mit denen einzelne Staaten selbst ihre Wirtschaftssysteme beschreiben.

Wirtschaftssysteme

Box: Marktwirtschaft

Marktwirtschaft ist ein Wirtschaftssystem, bei dem die Pläne und Dispositionen der einzelnen Wirtschaftsakteure oder -individuen auf der Grundlage einer freien Preisbildung koordiniert werden. Die Grundlagen der Theorie der Marktwirtschaft können in den Werken der klassischen Nationalökonomien (*Adam Smith* (1723-1790), *David Ricardo* (1772-1823), *John Stuart Mill* (1806-1873) u.a.) gesehen werden. Sie wurden inzwischen in der Nationalökonomie (=Volkswirtschaftslehre) immer weiter ausgebaut und formalisiert.

In einer freien Marktwirtschaft, die in den letzten Jahren kaum irgendwo, wenn überhaupt dann am ehesten in einigen Schwellenländern wie Hongkong, realisiert gewesen ist, steht der Marktmechanismus an zentraler Stelle. Die Aufgabe des Staates beschränkt sich auf die Rolle eines „Nachtwächters“, wie es häufig etwas plastisch-abschätzig ausgedrückt wird. Das bedeutet, er ist nur für die Aufrechterhaltung der Rechts- und Wirtschaftsordnung zuständig (er betreibt mithin nur „Ordnungspolitik“, siehe unten in Abschnitt 14.1). Dahinter steckt die Grundüberzeugung, dass die freie Marktwirtschaft eine im Grunde effiziente und inhärent stabile Wirtschaftsform ist, die allen anderen Systemen überlegen ist.

Freie Marktwirtschaft

Dagegen bestand der grundlegende Gedanke der sozialen Marktwirtschaft, die die Leitprogrammatik in der Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg bildete, darin, „das Prinzip der Freiheit auf dem Markte mit dem des sozialen Ausgleichs zu verbinden ...“¹ Es wurde befürchtet, dass der Effizienzgewinn durch die Einführung einer Marktwirtschaft zu Lasten der sozial Schwachen und nicht so Leistungsfähigen in der Gesellschaft gehen würde. Das Streben nach sozialem Ausgleich und sozialer Gerechtigkeit schlug sich daher nieder in staatlicher Verteilungspolitik und einem die eigenverantwortliche Daseinsvorsorge ergänzenden System der sozialen Sicherung. Zusätzliche Aufgaben wie der Schutz der Schwachen und Umverteilung entsprechend dem Sozialstaatsprinzip traten hier neben das Freiheitspostulat des klassischen Wirtschaftsliberalismus. Im Gegensatz zum klassischen Wirtschaftsliberalismus, der die Begründung der Idee einer freien Marktwirtschaft lieferte und einen „marginalen“ Staat favorisierte, fordert die Idee einer sozialen Marktwirtschaft einen „starken“ und unabhängigen Staat, der die Wirtschaftsordnung bewusst gestaltet und nicht zu einer schwachen, von privatkapitalistischen Interessen abhängigen Institution degenerieren lässt.² Die staatliche Wirtschaftspolitik sollte dabei unter das Primat der Ordnungspolitik gestellt werden; das heißt, die anderen, oben genannten Aufgaben sollten der Ordnungspolitik untergeordnet sein (siehe hierzu den Abschnitt 14.1 unten).

Soziale Marktwirtschaft

Als keynesianische Marktwirtschaften kann man demgegenüber Staaten wie die USA bezeichnen, die sich von der sozialen Marktwirtschaft in Deutschland wie folgt unterscheiden: Sie legen – genau wie freie Marktwirtschaften – wenig Wert auf Umverteilungs- und soziale Gerechtigkeitsideen, sondern pflegen mehr die Idee des Werte-Individualismus und der Eigenverantwortung der Individuen. Andererseits jedoch sind sie daran interessiert, das marktwirtschaftliche System vor Instabilität zu schützen. Nach dem schon häufiger erwähnten, vielleicht berühmtesten Ökonomen des 20. Jahrhundert, nämlich *John Maynard Keynes* (1883-1946), ist die Marktwirtschaft das beste aller Wirtschaftssysteme, insofern als sie

Keynesianische Marktwirtschaft

1 Müller-Armack, A. (1956), Soziale Marktwirtschaft, in: Handbuch der Sozial- und Wirtschaftswissenschaft, Bd. 9, Stuttgart, S. 390.

2 Diese Sorge wurde vor allem von der so genannten „ordoliberalen Schule“ geäußert, die sich in den 1950er Jahren in Deutschland etablierte und die für die Ausprägung der typisch deutschen „sozialen Marktwirtschaft“ in der Nachkriegszeit die intellektuelle Fundierung lieferte.

jedem anderen System im Hinblick auf die ökonomische Effizienz überlegen ist. Doch neigt die Marktwirtschaft seiner Meinung nach zu Instabilitätstendenzen, die sie unter Umständen in ihrem Bestand bedrohen können. Das beste Beispiel hierfür und auch der Ausgangspunkt für Keynes' Überlegungen ist/war die Große Weltwirtschaftskrise von 1929, die nach Meinung vieler Experten auch den Weg für diktatorische und protektionistische Umwälzungen geschaffen hatte. (Vor der Weltwirtschaftskrise war dagegen am ehesten das, was wir mit einer freien Marktwirtschaft bezeichnen, realisiert.) Insofern geht es nach Meinung von Keynes darum, die Marktwirtschaft durch Wirtschaftspolitik zu stabilisieren („Stabilisierungspolitik“). Das heißt, die obigen Aufgaben des Staates müssten durch die der Systemstabilisierung ergänzt werden.³

Auch in der Bundesrepublik Deutschland, in der es im Rahmen der sozialen Marktwirtschaft für eine aktive Konjunktursteuerung des Staates zunächst kaum Veranlassung zu geben schien, wurde diese Aufgabe nach der ersten größeren Beschäftigungskrise (nach Überwindung der Nachkriegsarbeitslosigkeit) 1966/67 den schon beschriebenen Aufgaben hinzugefügt. Dies ist im heute noch gültigen „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ vom 8.6.1967, auch „Stabilitätsgesetz“ genannt, festgeschrieben.⁴

Box: Stabilitätsgesetz

Das deutsche „Stabilitätsgesetz“ von 1967 regelt die dem Bund und den Ländern obliegende Pflicht, bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten (Art. 109 GG). Die Maßnahmen sollen gemäß dem Stabilitätsgesetz so getroffen werden, dass sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand, zum außenwirtschaftlichen Gleichgewicht und zu einem stetigen und angemessenen Wirtschaftswachstum beitragen („magisches Viereck“). Das Stabilitätsgesetz von 1967 kodifizierte damit die keynesianische Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland.

Zum Schluss wollen wir jedoch noch kurz auf eine andere Form der Marktwirtschaft eingehen, die als korporatistische oder auch sozialistische Form der Marktwirtschaft bezeichnet wird. Diese zeichnet sich zum einen durch starke Mitbestimmungselemente sowohl auf staatlicher als auch auf betrieblicher Ebene aus. Zum anderen gründet sie auch auf einer größeren Unsicherheit hinsichtlich der

3 Dies wird näher im A-Modul „Makroökonomie“ des Bachelorstudiengangs und im Modul „Stabilitätspolitik“ des Masterstudiengangs behandelt.

4 Die Kritik der Befürworter einer freien Marktwirtschaft an einer solchen Stabilisierungspolitik lautet, dass die geforderten staatlichen Interventionen erstens unnötig seien (Stabilitätspostulat), zweitens nicht wirksam wären (Neutralitätspostulat) und drittens sogar schädlich wären (Suboptimalitätspostulat), da die Eingriffe zum einen Kosten verursachten und zum anderen kontraproduktiv wirkten. Dies wird später noch genauer erläutert.

Effizienz der Marktwirtschaft, was sich in einem stärkeren Staatsinterventionismus, nicht nur zur Stabilisierung, sondern auch zur weitergehenden Lenkung des Marktsystems, ausdrückt. Hierunter können so unterschiedliche Systeme wie die in Österreich, Schweden, Frankreich oder auch Jugoslawien in den 1980er Jahren subsumiert werden. In den 1990er Jahren hat sich auch in diesen Ländern allmählich ein gewisser Wandel vollzogen, bedingt durch den Niedergang des Sozialismus wie auch durch den Globalisierungsprozess.

Wie Sie selbst merken, beschreibt die obige Einteilung in unterschiedliche Marktwirtschaftsformen eher Idealtypen, die so in der Realität in Reinkultur nicht vorkommen. In der Praxis haben die Länder Mischformen der sich zum Teil überschneidenden Idealtypen realisiert. Von daher ist es auch sinnvoll, so etwas wie einen gemeinsamen Nenner zu suchen, der die wirtschaftspolitischen Aufgaben in jedem modernen (nicht-kommunistischen) Staat umschreibt.

Idealtypen

Die Basisaufgabe eines jeden modernen Staates in einer wie auch immer gearteten Marktwirtschaft ist es, Spielregeln zu schaffen, die dafür sorgen, dass die Märkte überhaupt funktionsfähig sein können. Dazu zählt die Schaffung einer Staats- und Rechtsordnung, die private Eigentumsrechte und Planungssicherheit gewährleistet. Dazu zählt aber auch der Aufbau einer Geldverfassung und einer Finanzverfassung. In einer sozialen Marktwirtschaft kommt die Schaffung einer Sozialverfassung und einer Arbeitsmarkterfassung sowie die Beseitigung von Marktstörungen (externe Effekte, Unterversorgung mit öffentlichen Gütern⁵) und in einer keynesianischen Marktwirtschaft die Korrektur von Marktergebnissen (Stabilisierung des Marktsystems) hinzu.

Schaffung von Spielregeln

In aller Kürze und ganz allgemein ausgedrückt, kann man auch sagen: Die Aufgabe des Staates bzw. der Wirtschaftspolitik in einer Marktwirtschaft besteht darin, die Funktionsfähigkeit des Marktsystems zu garantieren. Die oben angegebenen Einzelaufgaben sind letztlich hierauf gerichtet.

13.2 Zusammenfassung

In diesem Kapitel sollte deutlich geworden sein, welche Aufgaben der Wirtschaftspolitik in welchem Wirtschaftssystem zukommen. Zunächst wurde der Begriff „Wirtschaftspolitik“ definiert. Den Kern des Kapitels stellte die Abgrenzung der verschiedenen Wirtschaftssysteme dar – so sind Schritt für Schritt die grundlegenden Gedanken und Aufgaben der freien, der sozialen, der keynesianischen und der korporatistischen Marktwirtschaft erläutert worden. Schließlich haben wir erklärt, worin die Basisaufgabe eines modernen Staates in einer Marktwirtschaft besteht.

5 Zu diesen beiden Begrifflichkeiten siehe näher in Abschnitt 15.2.3 sowie im Teil II, Abschnitt 6.

13.3 Übungsaufgaben

Aufgabe 13-1

Was versteht man unter „Wirtschaftspolitik“?

Aufgabe 13-2

Was ist die Aufgabe der Wirtschaftspolitik in einer freien Marktwirtschaft?

Aufgabe 13-3

Unterscheiden Sie die Begriffe soziale und keynesianische Marktwirtschaft.

Aufgabe 13-4

Was ist im deutschen „Stabilitätsgesetz“ von 1967 geregelt?

Aufgabe 13-5

Worin besteht die Aufgabe des modernen Staates?

14 Ziele der nationalen Wirtschaftspolitik

Lernziele:

Am Ende dieses Kapitels sollten Sie folgende Fragen beantworten können:

1. Was sind die allgemeinen und konkreten Zielsetzungen der Wirtschaftspolitik?
2. Wie lassen sich die im deutschen „Stabilitätsgesetz“ von 1967 festgeschriebenen Zielsetzungen inhaltlich begründen?

14.1 Ziele der nationalen Wirtschaftspolitik

Bisher haben wir die wirtschaftspolitischen Aufgabenfelder vor dem Hintergrund unterschiedlicher marktwirtschaftlicher Ordnungsphilosophien beschrieben. Hieraus lassen sich allgemeine und konkrete **Zielsetzungen** der Wirtschaftspolitik ableiten. Die *allgemeine* Zielsetzung der Wirtschaftspolitik in einer Marktwirtschaft entspricht weitgehend ihrer oben schon beschriebenen Aufgabenstellung und bezieht sich auf die Bewahrung bzw. Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit des Marktmechanismus. Unter Funktionsfähigkeit kann man dabei die Effizienz und die Stabilität des Marktsystems verstehen. Davon unterscheidbar sind die *konkreten* gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen der Wirtschaftspolitik. Diese sind in Deutschland (dort festgeschrieben durch das Stabilitätsgesetz von 1967)⁶, aber mehr oder weniger auch in allen anderen Ländern⁷, die Folgenden:

Allgemeine Zielsetzung

Konkrete Zielsetzungen

- hoher Beschäftigungsgrad,
- stabiles Preisniveau,
- außenwirtschaftliches Gleichgewicht,
- stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum.

Hinzu kommen in manchen Ländern bzw. unter bestimmten Regierungen noch die Zielsetzungen

- gerechte Einkommensverteilung,
- Erhaltung der natürlichen Umwelt.

⁶ § 1 StabG legt fest: „Bund und Länder haben bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten. Die Maßnahmen sind so zu treffen, daß sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsgrad und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen.“

⁷ Allerdings ist dies nicht in allen Ländern so explizit und deutlich in einem Gesetz festgeschrieben wie im „Stabilitätsgesetz“ in der Bundesrepublik Deutschland.

Letztere Zielsetzung lässt sich im Grunde auch unter den Begriff eines „angemessenen“ Wirtschaftswachstums fassen.⁸

Nun stellt sich die Frage, wieso gerade diese Zielsetzungen so zentral sein sollen. Dies können wir dadurch begründen, dass wir zeigen, dass eine Verletzung dieser Normen die Funktionsfähigkeit (die Effizienz oder Stabilität) des Marktsystems bedroht. Diese Bedrohung des Marktsystems werden wir im Folgenden für jede der genannten Zielsetzungen nachvollziehen.

14.2 Hoher Beschäftigungsgrad

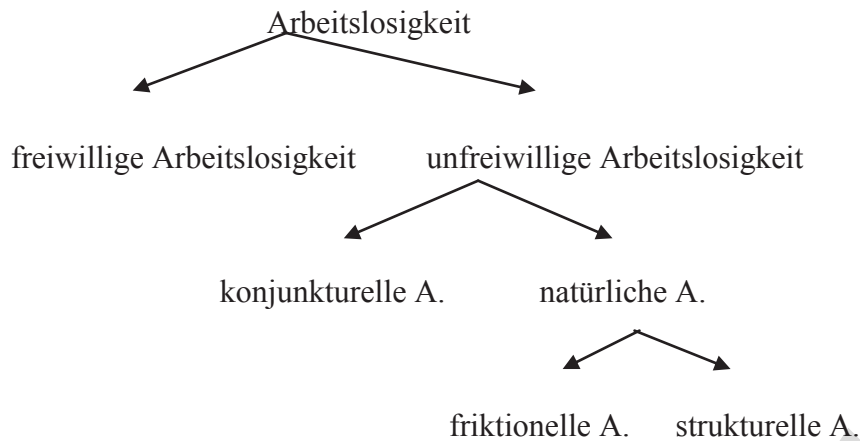
Die Verletzung des Zieles „hoher Beschäftigungsgrad“ dokumentiert sich im Vorliegen von Arbeitslosigkeit.

Box: Messung und Formen der Arbeitslosigkeit

Als **Arbeitslosenrate** oder –quote wird üblicherweise der Prozentsatz der registrierten Arbeitslosen an der Gesamtzahl der Erwerbspersonen (in der Bundesrepublik Deutschland: der abhängigen Erwerbspersonen) gefasst. Die Arbeitslosenrate/-quote stellt ein leicht berechenbares und allgemein verständliches Maß für die Beschäftigungssituation eines Landes oder einer Region dar. Allerdings misst sie nur einen Teil der Arbeitslosigkeit: So umfassen die erfassten, registrierten Arbeitslosen nicht die gesamte Arbeitslosigkeit. Es fehlen die nicht registrierten Arbeitslosen, die sich vielleicht aus Scham oder Resignation nicht mehr bei den Arbeitsämtern melden. Außerdem bleiben die verdeckte Arbeitslosigkeit (z.B. die nur durch staatliche Subventionen verhinderte Arbeitslosigkeit) sowie Arbeitslosigkeit in Form von Kurzarbeit bei dieser Messmethode unberücksichtigt.

Häufig unterscheidet man zwischen freiwilligen und unfreiwilligen Arbeitslosen. Als freiwillige Arbeitslose bezeichnet man denjenigen Teil des Arbeitskräftepotenzials, der nicht bereit ist, bei dem herrschenden Lohnsatz zu arbeiten. Dagegen umfassen die unfreiwillig Arbeitslosen sowohl die registrierten als auch die nicht registrierten Arbeitslosen, von denen man annimmt, dass sie zu dem herrschenden Lohnsatz arbeiten wollen. Die **unfreiwillige Arbeitslosigkeit** wird auf verschiedene Ursachen zurückgeführt. Dementsprechend unterscheidet man zwischen friktioneller, struktureller und konjunktureller Arbeitslosigkeit. Die ersten beiden Formen bilden zusammen die so genannte „natürliche“ Arbeitslosigkeit.

⁸ Zum Begriff „Wachstum“ vgl. auch die Box „Konjunkturschwankungen und Wachstum“ in Teil III, Abschnitt 9.1.



Friktionelle oder **Fluktuationsarbeitslosigkeit** entsteht aus einem Arbeitsplatzwechsel, wenn zwischen der Aufgabe des bisherigen und der Aufnahme des neuen Arbeitsplatzes eine gewisse Zeitspanne vergeht. Ein Teil der friktionellen Arbeitslosigkeit ist die saisonale Arbeitslosigkeit, die dadurch entsteht, dass Unternehmen ihre Produktion und Beschäftigung an jahreszeitlich bedingte Schwankungen der Nachfrage anpassen (Beispiel: Fremdenverkehrswesen). Die friktionelle Arbeitslosigkeit ist für die Betroffenen nur von kurzer Dauer.

Dagegen ist **strukturelle Arbeitslosigkeit** für die Betroffenen von längerer Dauer. Diese Form der Arbeitslosigkeit wird durch strukturellen Wandel ausgelöst wie z.B. durch technologische Änderungen oder Nachfrageverschiebungen. Eine schnelle Wiedereingliederung der aufgrund des Strukturwandels arbeitslos gewordenen in den Arbeitsmarkt ist in der Regel dadurch schwierig, dass diese die geänderten Qualifikationsanforderungen oder Mobilitätsanforderungen nicht ausreichend erfüllen (können).

Zu zeigen ist, dass Arbeitslosigkeit die Funktionsfähigkeit des Marktsystems bedroht. Dies kann man im Falle von Arbeitslosigkeit relativ einfach. Arbeitslosigkeit wird häufig als augenscheinlichster Beleg der Ineffizienz einer Marktwirtschaft betrachtet (zumindest von den Kritikern der Marktordnung). Und es ist auch unbestreitbar, dass Arbeitslosigkeit Ausdruck von Ineffizienz ist.⁹ Die zentralen **ökonomischen Kosten** der Arbeitslosigkeit bestehen für eine Gesellschaft im Produktionsverlust. Menschen, die nicht arbeiten, können auch nicht produzieren (sehen wir einmal von der teilweisen Verlagerung von Produktionsprozessen in die inoffizielle, nicht besteuerte und deshalb auch nicht statistisch aufgezeichnete Schattenwirtschaft¹⁰ ab). Die Kosten verloren gegangenen Outputs durch Arbeitslosigkeit werden als sehr hoch eingeschätzt. So rechnet man damit, dass eine Rezession leicht drei bis fünf Prozent des BIPs kosten kann, d.h. – auf

Kosten der Arbeitslosigkeit

Produktionsverlust

9 Ob allerdings die Arbeitslosigkeit auf ein Versagen der Marktwirtschaft oder auf andere, eher politische Gründe zurückgeführt werden muss, ist umstritten und wird in Abschnitt 15.1 thematisiert.

10 Zur Schattenwirtschaft zählen nicht nur Schwarzarbeit, sondern auch kriminelle Aktivitäten, aber auch Hausfrauenarbeit und soziale, gemeinnützige Tätigkeiten.

Deutschland und die Europäische Union bezogen - einen Produktionsverlust von mehreren hundert Milliarden Euro mit sich bringt.¹¹ Das so genannte Okun'sche Gesetz, vom amerikanischen Ökonomen *Arthur Okun* in den 1970er Jahren für die USA aufgestellt, unterstellt, dass jeder Extraprozentspunkt an Arbeitslosigkeit oberhalb der natürlichen Arbeitslosenrate zwei Prozent des BIPs kostet. Neuere Untersuchungen kommen zu noch etwas höheren Werten, sowohl für die USA als auch für Europa. So weit zu den gesamtwirtschaftlichen Kosten.

Umverteilung

Hinzu kommen die Kosten der Umverteilung. Für einzelne Personen oder Gruppen wirkt sich Arbeitslosigkeit natürlich unterschiedlich aus. Viele werden gar nicht betroffen, einige nur kurzfristig, andere dagegen werden zu Dauerarbeitslosen. Dies heißt, dass Arbeitslosigkeit auch eine mehr oder minder gravierende Umverteilung des Volkseinkommens und des Vermögens innerhalb einer Gesellschaft nach sich zieht. Man könnte sich nun vorstellen, dass der Staat die obigen gesamtwirtschaftlichen Verluste möglichst gleichmäßig auf alle Gesellschaftsmitglieder mittels Steuer- und Sozialgesetzgebung aufteilt. Doch würde dies sicherlich negative Anreizmechanismen auf dem Arbeitsmarkt setzen. Außerdem muss beachtet werden, dass durch Arbeitslosigkeit auch Steuereinnahmen für die Gesellschaft verloren gehen, was sich in höherer Staatsverschuldung oder geringeren Infrastrukturleistungen des Staates niederschlägt.

Nicht-ökonomische Kosten

Neben ökonomischen Kosten der Arbeitslosigkeit treten auch nicht-ökonomische Kosten auf. Wie aus soziologischen und sozialpsychologischen Untersuchungen bekannt ist, bedeutet Arbeitslosigkeit für die Betroffenen in der Regel nicht nur Positionsverlust, sondern auch Prestigeverlust (in der Öffentlichkeit), Machtverlust (am Arbeitsplatz, sowie auch – insbesondere für den Mann – in der Familie) und Verlust an Selbstwertgefühl (innere Stabilität). Arbeitslosigkeit untergräbt zudem den Bestand sozialer Beziehungen und zerstört traditionelle soziale Wertsysteme. So ist z.B. die Rate der Arbeitslosigkeit positiv korreliert mit der Rate der Kriminalität, mit der Rate der Ehescheidungen und mit der Selbstmordrate. Dies zieht selbst wieder immense, selten in die offiziellen Rechnungen einbezogene ökonomische Folgekosten nach sich.

14.3 Stabiles Preisniveau

Das Ziel „stabiles Preisniveau“ wird vor allem dann verletzt, wenn Inflation oder Deflation (ein andauernder Anstieg oder Rückgang des Preisniveaus) auftritt. Als wirkliche Bedrohung dieses Ziels und damit auch des Marktsystems wurde in der Nachkriegszeit allerdings nur noch Inflation angesehen. Erst in letzter Zeit wurde im Zusammenhang mit der Wirtschaftskrise in Japan während der 1990er Jahre

¹¹ Zur Berechnung des BIPs vgl. auch Teil III, Abschnitt 8.4.

die Deflationsgefahr wieder entdeckt. Wir wollen uns hier allerdings auf eine Analyse der Inflationsgefahr beschränken.¹²

Worin besteht nun die Bedrohung durch eine Inflation?

Das Schreckgespenst, das bei einer **Warnung vor Inflation** mit schöner Regelmäßigkeit von Politikern, Wirtschaftswissenschaftlern und Journalisten an die Wand gemalt wird, ist der Zusammenbruch des Geldsystems und die anschließende Notwendigkeit einer Währungsreform. Der international bekannte Nationalökonom und Nobelpreisträger *Milton Friedman* (1912-2006) sprach in diesem Zusammenhang einmal von einer „tödlichen Krankheit“. Wie ist dies zu verstehen? Empirische Hinweise für eine solche These lassen sich schnell finden, besonders hierzulande: man denke nur an die Zusammenbrüche des Geldsystems 1923 und 1948.

Schreckgespenst

Zusammenbruch des Geldsystems

Was bedeutet aber „Zusammenbruch des Geldsystems“?

Geldfunktionen

Wie wir schon in Teil III, Abschnitt 10.1 kennen gelernt haben, hat das Geld in den heutigen arbeitsteiligen Volkswirtschaften vor allem drei Funktionen:

- a) Es ist Tausch- oder Zahlungsmittel,
- b) es ist Wertaufbewahrungsmittel und
- c) es ist Rechenmittel.

Die Behauptung ist nun, dass Inflation diese Geldfunktionen beeinträchtigt und im schlimmsten Fall zerstört. Wie kann man sich das konkret vorstellen?

zu a) Inflation kann zu einem Abbau der **Tauschmittelfunktion** führen, d.h., dass Geld nicht mehr von allen als Tausch- oder Zahlungsmittel akzeptiert wird, sondern dass immer mehr Gruppen wieder zum Naturaltausch (Sachgut gegen Sachgut) oder zu einer Ersatzwährung übergehen, so wie nach dem Zweiten Weltkrieg die so genannte „Zigarettenwährung“ das Geld allmählich als Zahlungsmittel verdrängte. Der Verlust der Tauschmittelfunktion des Geldes ist nach bisherigen Erfahrungen in Zeiten extremer Hyperinflationen zu erwarten.

Tauschmittelfunktion

zu b) Schon viel früher verliert Geld im Zuge einer Inflation dagegen seine Funktion als **Wertaufbewahrungsmittel**. Geld garantiert den Wirtschaftssubjekten Liquidität. Mit Geld ist man bei unverhofften Ausgaben zahlungsfähig oder kann plötzlich günstige Kaufangelegenheiten sofort und ohne Schwierigkeiten durchführen. Tritt nun Inflation auf, so wird Liquidität, sprich die Geldhaltung teurer. Denn wenn Geld an Wert verliert, erhält man zu einem späteren Zeitpunkt, wenn man Transaktionen tätigen möchte, letztlich weniger Güter als zum jetzigen Zeitpunkt. Von daher ist Geld-

Wertaufbewahrungsmittel

¹² Eine kurze Analyse der Kosten einer Deflation findet sich im Lehrbuch „Makroökonomie“ von H. Wagner in Abschnitt 18.5.

entwertung ein synonymer Ausdruck für Inflation. Das besagt, der reale Wert des gehaltenen Geldes nimmt bei Inflation ab und zwar

→ je höher die Inflation ist,

→ je länger das Geld gehalten wird.

Deshalb werden sich die Wirtschaftssubjekte während einer Inflation bemühen, möglichst wenig Geld zu halten. Dies ist natürlich nur bis zu einem gewissen Grad möglich, sonst werden die Wirtschaftssubjekte handlungsunfähig. Zumindest versuchen sie aber, ihre Geldhaltung auf das Nötigste zu beschränken und ihre anderen Vermögensbestände auf Anlagen zu verteilen, die den Inflationsverlust zumindest zum Teil (wie Wertpapiere) oder ganz (wie Sachgüter) ausgleichen.

Box: Formen der Inflation

Inflation beschreibt den Prozess andauernder Preisniveausteigerungen. Ein Preisniveau ist der durchschnittliche Wert der Güter, ausgedrückt in Einheiten des Geldes. Da ein Preisniveau nur in einer Geldwirtschaft existiert, ist die Existenz der Inflation untrennbar an die Existenz des Geldes gebunden. Inflation kann es also nur in einer Geldwirtschaft geben. Aus diesem Grund lässt sich die obige Inflationsdefinition auch umformulieren. Anstatt den (durchschnittlichen) Wert der Güter in Einheiten des Geldes auszudrücken, kann man umgekehrt den Wert (die „Kaufkraft“) des Geldes in Einheiten des Durchschnitts der Güter ausdrücken. Insofern ist die Aussage: „Das Preisniveau steigt“ identisch mit der Aussage „Der Wert des Geldes sinkt“. Von daher ist Inflation auch ein Prozess andauernder Geldwertreduktion.

In der Theorie wie auch in der aufgeklärten Öffentlichkeit ist es üblich geworden, die Inflation mit schmückenden Beiworten zu versehen. So ist die Rede von offener versus verdeckter Inflation, von schleichender, trabender, galoppierender und Hyperinflation, von antizipierter versus nichtantizipierter Inflation, von importierter versus hausgemachter Inflation usw. Wir können hier nicht auf alle diese **Besonderheiten** eingehen. Kurz nur ein paar Erläuterungen: Von offener Inflation spricht man, wenn sich die Inflation wirklich in einem Anstieg des Preisniveaus äußert. Es werden aber auch Fälle von Inflation unterschieden, die nicht in einem Anstieg des Preisniveaus sichtbar werden. So spricht man von verdeckter Inflation, wenn Qualitätsverschlechterungen oder Einschränkungen sonstiger Leistungen bei konstanten Preisen auftreten. Als zurückgestaute Inflation bezeichnet man dagegen den Fall eines Preisstopps, in dem ein sonst erfolgter Anstieg des Preisniveaus durch administrative Maßnahmen verhindert wird. (Bei der Währungsreform 1948 in Deutschland handelte es sich beispielsweise um die Beseitigung einer solchen in der Kriegs- und unmittelbaren Nachkriegszeit zurückgestauten Inflation.) Schließlich versteht man unter relativer Inflation den Sachverhalt, dass das Preisniveau konstant bleibt, obwohl seine Bestimmungsgründe, in diesem Falle die Kosten, einen Rückgang ermöglichen.

Was das **Inflationstempo** anbelangt, so wird oft zwischen einer schleichenden ($< 10\%$), einer trabenden ($< 20\%$), einer galoppierenden ($< 50\%$) und einer Hyperinflation ($> 50\%$) unterschieden, wobei die Abgrenzung uneinheitlich und willkürlich ist. Als letztes möchte ich noch eine Unterscheidung

nach der Veränderung des Inflationstempos anführen, und zwar werden üblicherweise eine konstante (stabile) und eine akzelerierende bzw. dezelerierende Inflation unterschieden.

Zur **Inflationsmessung** wird auf so genannte Preisindizes zurückgegriffen. Ein Preisindex bildet die relative Preishöhe in einer Berichtsperiode, sagen wir im laufenden Jahr, gegenüber der Basisperiode, sagen wir dem vorangegangenen Jahr, ab, wobei zu beiden Perioden die gleichen Mengen an Gütern und Dienstleistungen (die gleichen „Warenkörbe“) herangezogen werden. Die Inflationsrate lässt sich dann als die Wachstumsrate dieses Preisindex errechnen. (Vgl. dazu auch Teil III, Abschnitt 8.6.)

- zu c) Die **Rechenmittelfunktion** des Geldes stellt die Vergleichbarkeit des Tauschwertes verschiedener Güter für die Wirtschaftssubjekte her. Solange nicht die Preisverhältnisse *zwischen* den einzelnen Gütern unvorhersehbar und hektisch fluktuieren, beeinträchtigt die Inflation die Rechenmittelfunktion des Geldes nicht. Sobald aber die Preisverhältnisse unvorhersehbar hin und her schwanken, wird die Planung auf der Grundlage von Geldpreisen unmöglich. Der Abbau der Rechenmittelfunktion tritt zeitlich als letztes in einer Geldwirtschaft ein, d.h. später als der Abbau der Wertaufbewahrungsmittelfunktion und auch noch später als der Abbau der Tauschmittelfunktion. Die Zerstörung der Rechenmittelfunktion des Geldes ist gleichbedeutend mit der (endgültigen) Zerstörung des Geldsystems bzw. der Geldwirtschaft. Die Wirtschaftsrechnung bricht zusammen; eine Währungsreform ist unausweichlich. Rechenmittel

Nun sind Marktwirtschaften – im Gegensatz zu anderen Wirtschaftsordnungen – in größeren Gesellschaften voll und ganz auf das reibungslose Funktionieren des Geldwesens angewiesen. Geld ist sozusagen das nötige Schmiermittel für eine Marktwirtschaft. Allzu hohe Inflationsraten mit den obigen Folgen müssen deshalb unbedingt vermieden werden. Insofern ist mit der Angst vor einem Zusammenbruch des Geldsystems auch die noch größere, eigentliche Angst vor dem **Zusammenbruch der Marktwirtschaft** verbunden. So ist letztlich die *Friedman*’sche Floskel von der „tödlichen Krankheit“ Inflation zu interpretieren – frei nach dem oft zitierten Wort des russischen Revolutionärs *Lenin*, der gesagt haben soll, es gäbe kein besseres Mittel den Kapitalismus zu zerstören, als seine Währung auszuhöhlen. Oder mit den Worten des bis 1977 amtierenden Bundesbankpräsidenten *Karl Klasen*: „Mit der Inflation zu leben, bedeutet für unser Wirtschaftssystem mit der Inflation unterzugehen.“

Als Grundlage dessen wird gesehen, dass Inflation die Funktionsfähigkeit des marktwirtschaftlichen **Preismechanismus** zerstört. Bei Preisstabilität steuern die Marktpreise nach marktwirtschaftlicher Vorstellung die Wirtschaft so, dass die volkswirtschaftlichen Ressourcen optimal genutzt werden. Die Marktpreise stellen – so die These – die Indikatoren für die Knappheit der Produktionsmittel im Verhältnis zu den Bedürfnissen in einer Volkswirtschaft dar. Daher sind sie in der Lage, die Produktionsmittel optimal in Richtung der herrschenden Bedürfnisse zu Preismechanismus

lenken. Nun führen inflationäre Prozesse in der Regel zu selbstständigen Veränderungen im Preisgefüge einer Volkswirtschaft, so dass die Marktpreise bei Inflation keine Knappheitsindikatoren mehr darstellen. Das Wirtschaftssystem verliert so seine Lenkungs- oder Steuerungsmechanik. Es kommt zu Fehlinvestitionen, Arbeitslosigkeit, Wohlstandsverlusten und letztlich zum wirtschaftlichen Zusammenbruch.

Befürchtung

Das ist der Nerv, der bei vielen Menschen beim Gedanken an Inflation getroffen ist: die Befürchtung, dass es über kurz oder lang zu einem Zusammenbruch des Geld-, Wirtschafts- und letztlich auch des Sozialgefüges kommt.

Ist nun diese Befürchtung angebracht oder nicht? Mit einer alten Floskel kann man antworten: Im Prinzip schon, aber...!

D.h., im Prinzip ist diese Befürchtung berechtigt, wenn es zu einer Hyperinflation (d.h. zu einer extrem hohen Inflation) kommt. Aber – ist es denn wahrscheinlich oder denkbar, dass man dorthin gelangt?

Hyperinflation

Hyperinflationen in Industrienationen waren nach bisherigen Erfahrungen immer an Kriegssituationen gekoppelt, verursacht durch Kriegsfinanzierung des Staates über Geldmengenschöpfung. Eine „Selbstbeschleunigung“ einer Inflation heutigen Ausmaßes bis zu Hyperinflation ist – auch bei der gelegentlich viel beschworenen „Inflationsmentalität“ – in Friedenszeiten schwer vorstellbar. Dies liegt allerdings auch daran, dass die Wirtschaftspolitik heutzutage besser darauf vorbereitet ist.

Inflationsfolgen

Doch auch schon eine niedrigere Inflation kann Kosten verursachen, die eine Inflationsbekämpfung erforderlich machen. Üblicherweise unterscheidet man zwischen den Kosten einer korrekt antizipierten und einer nicht antizipierten Inflation. Zunächst werden die Kosten einer korrekt antizipierten Inflation diskutiert.

Schuhsohlen-Kosten

Wir haben oben schon gelernt, dass Geldhaltung impliziert, dass man nicht nur auf Zinseinkünfte verzichtet, die man bei einer alternativen Vermögensanlage erhalten würde, sondern auch Realwertverluste erleidet. Dies veranlasst die privaten Wirtschaftssubjekte, bei Inflation Mühen/Transaktionskosten aufzuwenden, um ihre Geldhaltung zu reduzieren, d.h. ihr Portfolio umzuschichten. Diese so genannten „Schuhsohlen-Kosten“ der Inflation sind jedoch relativ gering und verlieren durch die modernen Finanzinnovationen wie Geldmarktkonten, Onlinebanking u.v.a. weiter an Bedeutung. Ein zweiter Aspekt, der häufig betont wird, aber auch heutzutage relativ geringe Bedeutung besitzt, betrifft Aufwendungen, die für inflationsbedingte Preis- und Lohnänderungen – so genannte „Menükosten“ – bzw. für die Errichtung eines Indexierungssystems anfallen (zu Indexierung siehe Abschnitt 16.3.3 unten).

Besteuerung von Scheingewinnen

Bedeutender sind hingegen die **Inflationskosten aufgrund einer nicht-inflationsangepassten Fiskalstruktur**, sprich einer nominalwertorientierten

Steuer- und Abschreibungsgesetzgebung. So führt die Steuerprogression dazu, dass mit der Inflation die Steuerbelastung steigt, was entweder die Konsumnachfrage oder die Spartätigkeit der privaten Haushalte oder beides reduziert. Außerdem bewirkt die verbreitete Besteuerung von „Scheingewinnen“ Substanzverluste bei den Unternehmen und folglich, zumindest längerfristig, eine Einschränkung bei der Realkapitalbildung. Verbrauchte Güter werden nach der steuerrechtlichen Gewinnermittlung nur in der Höhe ihrer Anschaffungs- oder Herstellungskosten als Aufwand bewertet, auch wenn die Wiederbeschaffungspreise dieser Güter gestiegen sind. Die Differenz zwischen Wiederbeschaffungs- und Anschaffungspreis wird üblicherweise als „Scheingewinn“ bezeichnet.

Es erscheint jedoch unwahrscheinlich, dass diese Kosten die Hauptursache für die Ablehnung von Inflation in der Bevölkerung sind. Außerdem könnten diese Kosten, die auch bei einer antizipierten Inflation anfallen, durch Indexierung überwunden werden. Die Verträge bräuchten ja nur so gestaltet zu werden, dass sie automatische Anpassungen an die Inflationsentwicklung vorsehen. Das heißt, es muss noch andere Wirkungskanäle geben. Im Folgenden werden die Kosten einer nicht korrekt antizipierten Inflation angeführt.

Empirische Untersuchungen zeigen, dass Inflation umso variabler und weniger vorhersehbar ist, je höher sie ist. Dies erhöht die **Investitionsunsicherheit** und impliziert damit wichtige zusätzliche Inflationskosten. Gestiegene Unsicherheit über die erwartete Inflation lässt Firmen und Individuen zögern, insbesondere längerfristige Investitionsprojekte durchzuführen. Die zentrale Funktion des Preismechanismus in einer Marktwirtschaft geht verloren, wenn die Inflation unvorhersehbar variabel wird. Die Gefahr von Fehlinvestitionen steigt dann. Risikoscheue Individuen werden wohl versuchen, sich gegen die mit den Schwankungen der Inflation verbundenen Risiken abzusichern. So werden sie Ressourcen aufwenden, um die Inflation besser vorhersagen zu können; außerdem werden sie bei längerfristigen Verträgen zusätzliche Risikoprämien verlangen. Doch wird man sich nicht gegen alle Risiken absichern können. Außerdem kosten solche Versicherungen selbst wieder Geld.

Investitionsunsicherheit

Eine weitere wichtige Inflationswirkung ist die Folgende. Da viele Vermögensanlagen in nominalen Größen festgelegt sind, führt nicht antizipierte Inflation zu einer **Umverteilung des Vermögens**. So verlieren Gläubiger und gewinnen Schuldner. Zudem kommt es zu einer Umverteilung der Einkommen zu Gunsten der Gewinn- und zu Lasten der Lohneinkommen, wenn die Preise schneller als die Nominallöhne steigen. Solche unerwünschten, da willkürlichen Umverteilungswirkungen der Inflation können, wie man weiß, selbst politische Krisen auslösen. Andererseits jedoch könnten diese Umverteilungen im Prinzip wiederum durch In-

Umverteilung

dexierung verhindert werden, so dass sich die Frage stellt, wieso solche Indexierungen in der Praxis so selten stattfinden.¹³

Zusammenfassung

Hieraus kann man folgern, dass die eigentliche Angst vor Inflation dadurch begründet ist, dass man davon ausgeht, dass sich eine Inflation quasi „von selbst“, über Verteilungskonflikte innerhalb einer Gesellschaft, beschleunigt. Wenn man dagegen nur eine geringe Inflation an sich betrachtet, muss man eher zum Schluss kommen, dass die Ängste vor Inflation häufig übertrieben sind. Niedrige Inflation im Umfang von vielleicht weniger als drei Prozent verursacht nach der Meinung der allermeisten Ökonomen wenn überhaupt, dann nur geringe Kosten. Dagegen weiß man, dass die Kosten von hoher und gar Hyperinflation sehr hoch sind. Von daher ist es die Aufgabe der Wirtschaftspolitik, den Übergang von niedriger zu hoher Inflation zu verhindern.

14.4 Außenwirtschaftliches Gleichgewicht

Außenwirtschaftliche Verflechtung

Die meisten Länder weisen heute einen hohen Grad an außenwirtschaftlicher Verflechtung auf. Unter bestimmten Umständen können weltwirtschaftliche Krisenerscheinungen von einem Land auf andere Länder übertragen werden (so spricht man häufig von einem „Import“ von Inflation oder Arbeitslosigkeit). Oder es können Maßnahmen zur Stabilisierung des Preisniveaus, zur Ankurbelung von Wachstum und Beschäftigung im Inland durch außenwirtschaftliche Einflüsse beeinträchtigt werden. Von daher ist es ein Ziel der Wirtschaftspolitik, die außenwirtschaftlichen Beziehungen so zu beeinflussen, dass negative Einflüsse auf die binnenwirtschaftliche Entwicklung im Hinblick auf die Zielerreichung nicht auftreten. Ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht kann in diesem Zusammenhang ganz allgemein als ein Zustand definiert werden, bei dem die außenwirtschaftlichen Daten solche Werte aufweisen, dass sie keinen Handlungsbedarf für die Träger der Wirtschaftspolitik signalisieren.

Außenwirtschaftliches Gleichgewicht

Nicht zuletzt wird die Weltwirtschaftsordnung auch durch andauernde und zunehmende außenwirtschaftliche „Ungleichgewichte“ gefährdet. (Ob es sich hierbei wirklich um „Ungleichgewichte“ im strikten Sinne handelt, ist in der Volkswirtschaftslehre umstritten; Näheres hierzu weiter unten.) So bereiteten insbesondere die in den 1980er Jahren stetig gewachsenen Handels- und Leistungsbilanzsalden in und zwischen den größten Wirtschaftsnationen den Politikern große Probleme¹⁴. Auch in den 1990er Jahren ist in den USA ein extremer

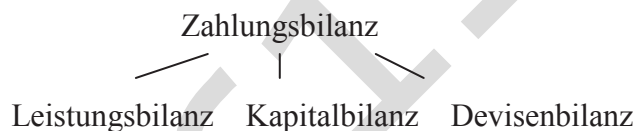
¹³ Dieser positiven Interpretation schließen sich nicht alle Ökonomen an. Wir werden auf dieses Problem noch im Abschnitt 16.3.3 eingehen.

¹⁴ „Handelsbilanz“ und „Leistungsbilanz“ sind Bestandteile der „Zahlungsbilanz“, die die wertmäßige Gegenüberstellung aller außenwirtschaftlichen Transaktionen eines Landes für einen bestimmten Zeitraum ausdrückt. Die „Handelsbilanz“ stellt Wareneinfuhr und Warenausfuhr und die „Leistungsbilanz“ darüber hinaus auch Einfuhr und Ausfuhr von Dienstleistungen und Übertragungen gegenüber. Vgl. auch die Box „Zur Konzeption des „außenwirtschaftlichen Gleichgewichts“.

Anstieg des Leistungsbilanzdefizits von 4 Milliarden US-Dollar Überschuss (in 1991) auf 531 Milliarden US-Dollar Defizit (in 2003) zu verzeichnen gewesen. In der Bundesrepublik Deutschland, die 1989 noch einen Leistungsbilanzüberschuss von umgerechnet 57 Milliarden US-Dollar aufwies, entstand bis 1999 (bedingt durch die Folgen der Wiedervereinigung) ebenfalls ein deutliches Leistungsbilanzdefizit von 19 Milliarden, das sich allerdings bis 2003 wieder in einen Überschuss von 55 Milliarden umkehrte.

Box: Zur Konzeption des „außenwirtschaftlichen Gleichgewichts“

Wie bei den anderen Zielen der Wirtschaftspolitik ergeben sich auch beim außenwirtschaftlichen Gleichgewicht Schwierigkeiten hinsichtlich der Operationalisierung dieses Ziels. Es wird häufig gesagt, dass ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht dann vorherrscht, wenn die Zahlungsbilanz eines Landes ausgeglichen ist. Als Zahlungsbilanz eines Landes bezeichnet man die systematische Aufzeichnung aller wirtschaftlichen Transaktionen zwischen Inländern und Ausländern für eine bestimmte Periode. Die Erfassung der oben genannten wirtschaftlichen Transaktionen in der Zahlungsbilanz geschieht in der Form, dass gleichartige Transaktionen zusammengefasst und auf Teilbilanzen der Zahlungsbilanz ausgewiesen werden. Die Leistungsbilanz zeigt die Transaktionen in Gütern und Dienstleistungen (die entgeltlichen Handelsströme und Dienstleistungsströme) sowie die Transfers (die unentgeltlichen Handels- und Dienstleistungsströme) an. Die Kapitalbilanz dagegen registriert Käufe und Verkäufe von Finanzanlagen wie beispielsweise Aktien, festverzinslichen Wertpapieren und Grundvermögen



Eine Zahlungsbilanz ist dann ausgeglichen (d.h. es herrscht ein Zahlungsbilanzgleichgewicht bzw. ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht vor), wenn sich Leistungsbilanz und Kapitalbilanz eines Landes ausgleichen, d.h. wenn sich zum herrschenden Wechselkurs die privaten außenwirtschaftlichen Transaktionen zu null saldieren. Kapitalzuflüsse und -abflüsse finanzieren also im Zahlungsbilanz-Gleichgewicht genau ein Leistungsbilanz-Ungleichgewicht. Dies wiederum setzt voraus, dass die Devisenbilanz, die die Zu- oder Abnahme des Devisenbestandes der Zentralbank erfasst, ausgeglichen ist, d.h. die Zentralbank tritt weder als Anbieter noch als Nachfrager auf dem Devisenmarkt auf. Die Devisenbilanz erfasst den Saldo der Devisenbilanz ΔD , der sich wie folgt ergibt:

$$\Delta D = LBS - KBS,$$

wobei LBS für den Leistungsbilanzsaldo und KBS für den Kapitalbilanzsaldo steht. Nur bei $\Delta D = 0$ liegt ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht vor.

Gefahren

Zum einen widersprechen solche anhaltenden außenwirtschaftlichen „Ungleichgewichte“ den Zielsetzungen der meisten Staaten bzw. ihrer Regierungen. Anders

Stabilitätsgesetz

gesagt, sie sind unerwünscht. Man kann in diesem Zusammenhang auch das „Stabilitätsgesetz“ von 1967, das manchmal als das wirtschaftspolitische Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland bezeichnet wird, heranziehen. Dort wird explizit neben Preisniveaustabilität und hoher Beschäftigung bei „angemessenem Wirtschaftswachstum“ als zusätzliches, gleichrangiges Ziel „außenwirtschaftliches Gleichgewicht“ genannt. Allerdings bedeutet das Vorliegen eines Handelsbilanz- oder auch Leistungsbilanzsaldos noch nicht automatisch einen Verstoß gegen das Postulat eines „außenwirtschaftlichen Gleichgewichts“. Wenn die Handels- und Leistungsbilanzsalden aber sehr groß ausfallen, kann dies kaum mehr mit dem Erfordernis eines „außenwirtschaftlichen Gleichgewichts“ in Einklang gebracht werden. Die Bundesregierung hatte in den Jahren nach Inkrafttreten des „Stabilitätsgesetzes“ in ihrem Jahreswirtschaftsbericht einen Handelsbilanzsaldo, der größer als 1-2 Prozent des Bruttosozialprodukts ausfällt, als ein - unerwünschtes - „außenwirtschaftliches Ungleichgewicht“ betrachtet. Ende der 1980er Jahre betrug der Handelsbilanzsaldo in der Bundesrepublik Deutschland ein Vielfaches hiervon (1989 mehr als sechs Prozent); und auch Ende der 1990er Jahre lag er noch über dieser Marke (1999: 3,3 %).

Hier ist eine kurze **Anmerkung** angebracht:

„Ungleichgewichte“

In der Volkswirtschaftslehre ist gegenwärtig umstritten, ob es sich bei den beobachteten Bilanzsalden wirklich um „Ungleichgewichte“ handelt. Im Kontext der so genannten „Neuen Klassischen Makroökonomie“ wird gezeigt, dass Kapital- und Leistungsbilanzüberschüsse bzw. -defizite das Ergebnis optimaler Entscheidungsprozesse sein können, folglich keine „Ungleichgewichte“ darstellen müssen. Die Salden in den Leistungs- und Kapitalbilanzen können nämlich (in Fachsprache ausgedrückt) die durch die Zeitpräferenzrate für Gegenwarts- und Zukunftskonsum bestimmten Konsum- und Investitionsentscheidungen der Wirtschaftseinheiten in den einzelnen Volkswirtschaften ausdrücken. Anders (einfacher) gesagt: einige Nationen entscheiden sich dafür, heute zu konsumieren und später zu sparen, während andere den umgekehrten Weg wählen, nämlich heute zu sparen (um das Gesparte gegen Zinseinkünfte zu verleihen) und später (dementsprechend mehr) zu konsumieren. So können positive und negative Kapitalbilanzsalden - als Spiegelbild zu Leistungsbilanzsalden - entstehen.¹⁵ Folglich implizieren solche Salden nach Meinung der neuklassischen Makroökonomien keinen wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf.

Dies ist aber bislang - angesichts noch nicht überzeugender empirischer Belege für diese These - eine Minderheitsmeinung unter den Fachleuten geblieben. Die

¹⁵ Die „Kapitalbilanz“ registriert, wie wir oben schon erläutert haben, Käufe und Verkäufe von Finanzanlagen wie beispielsweise Aktien, festverzinslichen Wertpapieren und Grundvermögen. Kapitalzuflüsse und -abflüsse finanzieren also im Zahlungsbilanz-Gleichgewicht genau ein Leistungsbilanz-Ungleichgewicht. Bei flexiblen Wechselkursen ohne staatliche Intervention ist die Summe aus Leistungsbilanz- und Kapitalbilanzsaldo immer gleich null (Näheres hierzu im A-Modul „Makroökonomik“ oder in einem Buch zur Makroökonomik).

Mehrheit unter den Ökonomen und Politikern sieht stattdessen Leistungs- und Kapitalbilanzsalden immer noch als außenwirtschaftliche Ungleichgewichte an, die - wenn sie überhand nehmen - sehr wohl einen wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf implizieren.

Zum anderen ist zu befürchten, dass solche andauernden Ungleichgewichte (oder „Salden“) negative Rückwirkungen auf den Weltwirtschaftsprozess haben. Mit außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten verbinden sich nämlich ungeplante internationale Vermögensumschichtungen. Dadurch wächst die Gefahr stärkerer Zins- und Wechselkursschwankungen, zumal es dabei im Falle einzelner Länder zu Vertrauenskrisen kommen kann. Dies steigert im realwirtschaftlichen Bereich das Risiko von Fehlallokationen. Außerdem besteht die Gefahr, dass durch die von außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten ausgelösten Zinsanpassungen größere internationale Zinsunterschiede entstehen, die eine sich selbst verstärkende Tendenz zu noch höheren außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten bewirken. Der Prozess würde so instabil werden. Die vielleicht bedeutendste Rückwirkung auf den Weltwirtschaftsprozess bestünde jedoch darin, dass (wie in den letzten Jahren in den USA zu beobachten) der Ruf nach Protektionismus lauter wird. Dass Protektionismus aber den Wachstumsprozess in der Weltwirtschaft schwächt, ist heutzutage eine weithin akzeptierte wissenschaftliche Einschätzung.

14.5 Stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum

Unter (wirtschaftlichem) Wachstum versteht man im Allgemeinen eine anhaltende Zunahme des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials. „Stetiges“ Wachstum ist am Wachstumstrend orientiert. „Angemessenes“ Wirtschaftswachstum ist dagegen analytisch nicht exakt festlegbar und somit eher eine Leerformel (ein unbestimmter Rechtsbegriff). Man kann darunter ganz allgemein ein Wirtschaftswachstum verstehen, das mit den anderen Zielen, insbesondere mit Vollbeschäftigung, vereinbar ist. Wachstumsschwäche kann demgegenüber als ein hierfür zu geringes Wirtschaftswachstum definiert werden.

Wachstum

Angemessenes Wirtschaftswachstum

Seit dem Entstehen der Nationalökonomie (Volkswirtschaftslehre) stand die Frage, wie man den Wohlstand einer Nation oder Gesellschaft vermehren kann, im Mittelpunkt ihrer theoretischen Betrachtungen. Wohlstand wird dabei – etwas vereinfacht, aber verständlich angesichts der immensen Messprobleme bei anderen Indikatoren – mit dem Sozialprodukt oder Wirtschaftswachstum pro Kopf gleichgesetzt. Nur das Wirtschaftswachstum *pro Kopf* sagt etwas über den „Fortschritt des Reichtums“ einer Nation aus. Es gibt genug arme Länder, die über lange Jahre eine höhere Wachstumsrate als die reichen Industrieländer aufgewiesen haben. Solange aber das Bevölkerungswachstum in diesen Ländern höher als das Wirtschaftswachstum war, war die Wachstumsrate pro Kopf negativ; d.h. das Sozialprodukt pro Kopf nahm ab.

Wohlstand

Aus theoretischen wie auch aus praktischen Erfahrungen heraus kann man sagen: Ohne „angemessenes Wirtschaftswachstum“ kann eine Gesellschaft auf Dauer

Wachstumsschwäche

nicht die anderen gesamtwirtschaftlichen oder makroökonomischen Ziele wie Vollbeschäftigung, Preisniveaustabilität, oder auch die Lösung von Verteilungskonflikten erreichen. Insofern stellt eine anhaltende „Wachstumsschwäche“ das zentrale Problem einer Volkswirtschaft dar. Sie ist der Auslöser von Stagnation und – im internationalen Vergleich – von Unterentwicklung. Besonders in Entwicklungsländern sieht man die katastrophalen Auswirkungen einer anhaltenden Wachstumsschwäche, wobei zu betonen ist, dass Wachstumsschwäche beileibe nicht nur ökonomische Gründe zu haben braucht.¹⁶

Anders gesagt, die Kosten einer Wachstumsschwäche bestimmen sich – außer über eine Senkung des ökonomischen Wohlstands - weitgehend über die Kosten der mit ihr einher gehenden Arbeitslosigkeits- und Inflationsprobleme. Deswegen verzichten wir hier auch aus Platzgründen auf eine nähere Erläuterung der Kosten eines „nicht angemessenen“ Wirtschaftswachstums.

Im folgenden Kapitel kommen wir zu den wirtschaftspolitischen Bereichen und Instrumenten, mit denen der Staat, besonders in der Bundesrepublik Deutschland, die obigen allgemeinen Aufgaben und Ziele verfolgt.

14.6 Zusammenfassung

In diesem Kapitel wurden die allgemeinen und konkreten Zielsetzungen der Wirtschaftspolitik erläutert und es wurde beschrieben, wie die Verletzung dieser Zielsetzungen die Funktionsfähigkeit des Marktsystems bedroht. Vor diesem Hintergrund erklärten wir die verschiedenen Formen und die ökonomischen Kosten der Arbeitslosigkeit. Weiterhin wurde der Begriff der Inflation definiert und es wurde dargelegt, wie sich Inflation auf die einzelnen Funktionen des Geldes auswirkt. Ferner haben wir die Kosten der Inflation aufgezeigt und ausgeführt, aus welchen Gründen ein stabiles Preisniveau von immenser Bedeutung ist. In diesem Kontext machten wir auf den Unterschied zwischen antizipierter und nicht antizipierter Inflation aufmerksam. Des Weiteren haben wir uns mit der Zielsetzung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts auseinandergesetzt und dabei die Gefahren von außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten hervorgehoben. In diesem Zusammenhang wurde auch das Konzept der Zahlungsbilanz erläutert. Schließlich erklärten wir, was unter einem angemessenen Wirtschaftswachstum zu verstehen ist.

14.7 Übungsaufgaben

Aufgabe 14-1

Erläutern Sie die Kosten der Arbeitslosigkeit.

¹⁶ Dass bei einer Wachstumspolitik aber auch ein Gleichgewicht mit der „Natur“, d.h. ökologische Gesichtspunkte, berücksichtigt werden müssen, macht die ganze Sache nur noch komplizierter, ändert aber nichts an der obigen Grundaussage.

Aufgabe 14-2

Erklären Sie, inwiefern Inflation die Funktionen des Geldes gefährden kann.

Aufgabe 14-3

Beschreiben Sie die Kosten der Inflation.

Aufgabe 14-4

Worin bestehen die Gefahren außenwirtschaftlicher Ungleichgewichte?

Aufgabe 14-5

Was heißt „angemessenes“ Wirtschaftswachstum?

9611711

15 Wirtschaftspolitische Bereiche und Instrumente

Lernziele:

Am Ende dieses Kapitels sollten Sie folgende Fragen beantworten können:

1. Welche einzelnen Bereiche der Wirtschaftspolitik lassen sich voneinander abgrenzen?
2. Wie lassen sich Aktivitäten in den einzelnen wirtschaftspolitischen Bereichen begründen?
3. Wie sehen die den einzelnen Bereichen zuordenbaren Instrumente und Wirkungsweisen aus?

15.1 Vorbemerkungen

Bevor wir zu den geeigneten Maßnahmen der Wirtschaftspolitik zur Erreichung der obigen Ziele bzw. (was im Prinzip gleichbedeutend ist) zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, Inflation, außenwirtschaftlichem Ungleichgewicht und von Wachstumsschwäche kommen, wollen wir zuerst die zur Verfügung stehenden wirtschaftspolitischen Bereiche und Instrumente beschreiben.

Abgrenzung zwischen Ordnungs- und Prozesspolitik

Vor allem im deutschsprachigen Raum wird nach einer Abgrenzung von *Walter Eucken* (1891-1950) zwischen Ordnungs- und Prozesspolitik unterschieden. Ordnungspolitik befasst sich mit den gesetzlich-institutionellen Rahmenbedingungen einer Volkswirtschaft, während Prozesspolitik staatliche Eingriffe in den Wirtschaftsablauf impliziert (genauere Erläuterungen gleich im Anschluss). Daneben wird manchmal auch noch Strukturpolitik als ein besonderer Politikbereich aufgeführt. Darunter versteht man den staatlichen Versuch, die Wirtschafts- und Sozialstruktur eines Landes in eine gewisse Richtung zu verändern. Wir werden allerdings im folgenden Ordnungs- und Strukturpolitik als einen Oberbegriff zusammenfassen, da beide Politiken eher langfristige Entwicklungen zu beeinflussen suchen, während Prozesspolitik mehr auf die kurz- bis mittelfristige Stabilisierung des Konjunkturverlaufs einer Volkswirtschaft abzielt. Wir werden beide wirtschaftspolitischen Hauptbereiche in Unterbereiche unterteilen, und zwar werden wir unter Ordnungs- und Strukturpolitik die folgenden Politiken näher erläutern: die Wettbewerbspolitik, die Infrastrukturpolitik und die Verteilungs- und Subventionspolitik. Unter Prozesspolitik werden wir hingegen Geldpolitik, Fiskalpolitik und Einkommenspolitik betrachten. Die Vorgehensweise bei der Erläuterung dieser einzelnen Wirtschaftspolitiken wird einheitlich wie folgt sein: Zuerst erfolgt jeweils eine Definition, danach stellen wir die Begründung für den Einsatz dieser Politiken vor, anschließend beschreiben wir die Instrumente und Wirkungsweisen der jeweiligen Politik.

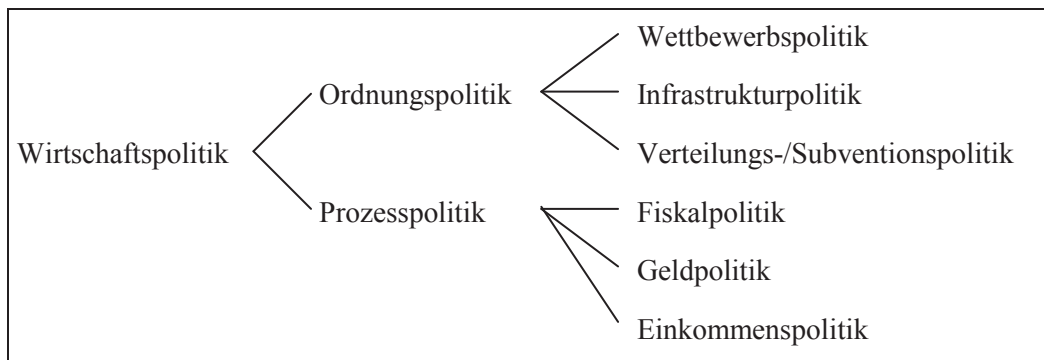


Abbildung 15-1: Wirtschaftspolitik

15.2 Ordnungs- und Strukturpolitik

15.2.1 Wettbewerbspolitik

A) Definition

Wettbewerbspolitik beschreibt als theoretisches Konzept die Handlungsweisen des Staates, die geeignet sind, die Selbststeuerungsfunktion der Marktprozesse mittels des Wettbewerbs zu gewährleisten (Ordnungspolitik im engeren Sinne). Eine andere, praktischer ausgerichtete Definition bezeichnet als Wettbewerbspolitik jede Beeinflussung des Wettbewerbsprozesses, die geeignet ist, bei beschränktem Wettbewerb den Grad an Wettbewerb zu erhöhen und/oder eine Verringerung des Wettbewerbs zu verhindern.

Ordnungspolitik im engeren Sinne

B) Begründung

Der Gedanke einer freien Marktwirtschaft ist immer eng mit der Marktform der vollkommenen Konkurrenz verknüpft, in der unter dem Einfluss des freien Marktzugangs keiner der Anbieter eine Machtposition auf dem Markt einnimmt (Näheres in Teil II, Abschnitt 5.2). Auch in der Konzeption des deutschen Ordoliberalismus, der die Wirtschaftsordnungsphilosophie des Nachkriegsdeutschlands entscheidend prägte, bildete eine funktionierende Wettbewerbsordnung den Kernpunkt in der Programmatik der sozialen Marktwirtschaft.

Grundlage einer freien Marktwirtschaft ist der freiwillige bilaterale Tausch. Individuen verbessern ihre Position dadurch, dass sie Güter und Dienstleistungen tauschen. Der (freiwillige) Tausch ist vorteilhaft, weil er nur dann stattfindet, wenn er die Beteiligten besser stellt. Wettbewerb ist dabei vorteilhaft, weil er die Tauschpartner an Austauschverhältnisse bindet, die Angebot und Nachfrage koordinieren. Insofern setzt Wettbewerb den Nutzen des Tausches erst durch. Der entscheidende Vorteil des Wettbewerbs besteht darin, dass kein Individuum den Tausch zu seinen Gunsten beeinflussen kann, weil die Austauschverhältnisse über Angebot und Nachfrage anonym durch den Markt bestimmt sind. Jedes Individuum muss diese Austauschverhältnisse bzw. Preise als gegeben hinnehmen. Es wählt bei gegebenen Preisen sein Angebot bzw. seine Nachfrage. Im Gleichgewicht sind die Preise so hoch, dass Angebot und Nachfrage bei einer effizienten

Vorteil des Wettbewerbs

Lösung ausgeglichen sind. Bei einer hinreichend großen Zahl von Individuen werden diese nur noch zu Wettbewerbspreisen tauschen können. Die plausible Idee hinter dieser Vorstellung ist, dass kein Individuum in der Lage ist, durch besonders geschickte Verhandlungen einen Vorteil (gegenüber der Wettbewerbslösung) zu erreichen, wenn man auf andere Anbieter oder Nachfrager ausweichen kann. Ein weiterer Vorteil des Wettbewerbs besteht darin, dass er eine effiziente Verwendung der Ressourcen einer Wirtschaft ermöglicht. Der Markt gibt objektive Preisverhältnisse vor, so dass kostspielige Verhandlungen weder nötig noch möglich sind. Das heißt, die durch Wettbewerb erst ermöglichte Marktlösung ist auch kostengünstiger als die über Organisation oder Verhandlungen.

Vollkommener Wettbewerb

Vollkommener Wettbewerb bietet eine weitere Verbesserung. Er zwingt die Anbieter dazu, Güter so preiswert wie möglich zu produzieren und zu verkaufen. Vollkommener Wettbewerb beruht auf freiem Marktzugang. Dies ist die Voraussetzung dafür, dass ein Marktpreis nur noch die Kosten deckt, aber keine Gewinne mehr ermöglicht. Solange noch Gewinne möglich sind, besteht ein Anreiz für potentielle Konkurrenten mit preiswerteren Angeboten in den Markt zu gehen. Auf diese Weise wird der Preis so weit herunter konkurriert, bis die Nachfrager nur noch die Kosten zu zahlen haben. Wettbewerb zwingt mithin die Unternehmen zu Produktivitätssteigerungen und Erfindungen, um zumindest vorübergehende Monopolpositionen und damit Gewinnmöglichkeiten zu erreichen. Vollkommener Wettbewerb führt also auch zu maximaler Produktivität.

C) Instrumente und Wirkungsweisen

Antikartellpolitik

Antimonopolpolitik

Als klassische Instrumente der praktischen Wirtschaftspolitik gelten, ausgehend von den Ursachen der Wettbewerbsbeschränkung, die Antikartellpolitik und die Antimonopolpolitik. Die Antikartellpolitik richtet sich gegen wettbewerbsbeschränkende Kooperation in Form von vertraglichen Bindungen (Kartell) und nicht vertraglichen Bindungen (abgestimmte Verhaltensweisen). Dagegen ist die Antimonopolpolitik gegen Konzentration gerichtet. Marktbeherrschung vor allem durch größere Unternehmen wird durch Fusionskontrolle und Missbrauchsaufsicht begrenzt. Weitere Instrumente der Wettbewerbspolitik dienen der Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbs („Diskriminierung“) und im Rahmen der Verbraucherpolitik zur Stärkung des Wettbewerbsbewusstseins.

Der Wirkungsgrad beim Einsatz der Instrumente auf den Wettbewerbsprozess ist unterschiedlich: je nachdem, ob es sich um moralische Überzeugungsarbeit (amtliche Warnungen etc.), behördliche Kontrollen (Missbrauchsaufsicht) oder ein Verbot (z.B. Fusionsverbot) handelt.

Der zentrale nationale Träger der Wettbewerbspolitik ist in der Bundesrepublik Deutschland das Bundeskartellamt, auf europäischer Ebene die Europäische Kommission.

15.2.2 Infrastrukturpolitik

A) Definition

Infrastrukturpolitik ist ein Sammelbegriff für wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Förderung der Infrastruktur. Sie zielt damit auf die Bereitstellung grundlegender Dienste, die in starkem Ausmaß das Niveau des Konsums und der Produktion und damit den Entwicklungsstand einer Volkswirtschaft bestimmen und die sonst (vom Markt) nicht in hinreichendem Maße bereitgestellt würden.

B) Begründung

Staatliche Infrastrukturpolitik lässt sich vor allem durch die Zielsetzung der Beseitigung von Marktstörungen („Marktineffizienz“) begründen. Die staatliche Aufgabe der Beseitigung von Marktstörungen aufgrund von externen Effekten und der Unterversorgung mit öffentlichen Gütern wurde schon im Teil II, Abschnitt 6 angesprochen. Wir möchten im Folgenden nochmals kurz erläutern, was man unter externen Effekten und öffentlichen Gütern versteht.

Beseitigung von Marktstörungen

Externe Effekte: Unternehmen und Haushalte berücksichtigen in ihrem Verhalten nur Nutzen und Kosten, die in ihre individuellen Unternehmens- und Haushaltsrechnungen eingehen. Es gibt aber auch Nutzen und Kosten, die, obwohl sie in der Volkswirtschaft anfallen, keinen Niederschlag in den individuellen Rechnungen finden. Diese nennt man externe Nutzen/Kosten oder positive/negative externe Effekte (oder Externalitäten). Ein Beispiel für einen positiven externen Effekt ist das Folgende: Ein Unternehmen bildet Lehrlinge aus und schafft dadurch allgemein verwendbares Wissen („Humankapital“). Wenn nun Gesellen nach ihrer Ausbildung in ein anderes Unternehmen wechseln, nehmen sie ihr Können und Wissen mit. Der neue Betrieb profitiert dann von den Leistungen des anderen. Wenn sich alle oder sehr viele so verhalten, dass sie von anderen profitieren wollen („Trittbrettfahrerverhalten“), tritt die Gefahr auf, dass kein Betrieb mehr diese Leistungen, im hier betrachteten Fall Ausbildungsplätze, bereitstellt. Von daher kann sich der Staat gezwungen sehen, korrigierend einzugreifen und die Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen zum Beispiel durch Ausbildungsbeihilfen zu fördern.

Externe Effekte

Beispiel

Öffentliche Güter: Öffentliche Güter sind Güter, die aufgrund ihrer besonderen Eigenart nicht oder nicht hinreichend von privatwirtschaftlichen Unternehmen bereitgestellt werden und deshalb vom Staat bereitgestellt werden (müssen), um private Bedürfnisse zu befriedigen.¹⁷ Zu solchen öffentlichen Gütern zählen Güter wie Landesverteidigung, Polizei, Währung, Justiz, aber auch weite Teile der Infrastruktur (Straßen, Erholungsparks usw.). Viele dieser öffentlichen Güter haben Vorleistungscharakter und machen private wirtschaftliche Tätigkeiten erst möglich.

Öffentliche Güter

Beispiele

¹⁷ Näheres wiederum in Teil II, Abschnitt 6.2.

C) Instrumente und Wirkungsweisen

Wesentliche Instrumente	Die wesentlichen Instrumente der Infrastrukturpolitik sind auf die Bereitstellung öffentlicher Güter ausgerichtet (siehe oben). Sie werden häufig der regionalen Strukturpolitik zugeordnet und wirken demnach bewusst und gewollt auf das Standortgefüge von Regionen und damit der Volkswirtschaft ein.
Träger	Träger der Infrastrukturpolitik sind zum einen die Gesetzgeber (Schaffung einer Rechtsordnung und eines Währungs- und Finanzwesens etc.), zum anderen öffentliche und andere gemeinwirtschaftliche Unternehmen, die bestimmte infrastrukturelle Leistungen gegen Entgelt (Preise, Tarife, Beiträge, Gebühren, Pflegesätze) anbieten. Deren Hauptbetätigungsgebiete liegen in Deutschland in folgenden Wirtschaftsbereichen: Versorgungswirtschaft (Strom, Gas, Fernwärme und Wasser), Entsorgungswirtschaft (Abfallbeseitigung, Müllverbrennung etc.), Verkehrswirtschaft (Eisen-, Straßen- und andere Bahnen, Busse, Flughäfen etc.), Gesundheit und Soziales (Krankenhäuser, Pflegeheime, Altenheime, Studentenwerke etc.), Kulturwirtschaft (Theater, Museen etc.), Wirtschaftsförderung, Entwicklungshilfen u.v.m. Einige dieser Bereiche sind jedoch inzwischen – nicht nur in Deutschland – teilweise oder ganz privatisiert worden.

15.2.3 Verteilungs- und Subventionspolitik

A) Definition

Verteilungspolitik	Unter Verteilungspolitik versteht man Maßnahmen zur gezielten Gestaltung der Einkommensverteilung, die an der Primär- und Sekundärverteilung des Einkommens ansetzen können. Gegenstand der Beeinflussung der Primärverteilung sind die Faktoreinkommen, also diejenigen Einkommen, die sich unmittelbar aus dem Produktions- und Marktprozess ergeben, nämlich Löhne einschließlich Gehälter, Zinsen, Mieten, Pachten und Gewinne. Wichtiger für das Konzept der sozialen Marktwirtschaft ist hingegen die Sekundärverteilung. Der öffentliche Haushalt wird hier (über Steuern und Transferzahlungen) zur Korrektur des marktwirtschaftlichen Ergebnisses eingesetzt. Ergebnisse der Sekundärverteilung sind die verfügbaren Einkommen, die für Konsum und Ersparnis maßgeblich sind.
Primärverteilung	
Sekundärverteilung	

Subventionspolitik	Als Subventionspolitik wird die Gewährung von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen bezeichnet, die mit dem Ziel eingesetzt werden, den Strukturwandel zu erleichtern, gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen und regionale Unterschiede abzubauen.
--------------------	---

B) Begründung

Chancengleichheit	Eine bestimmte Verteilung von Einkommen und Vermögen kann auch zum Katalog öffentlicher Güter, die nicht über den Markt bereitgestellt werden, gehören.
Gerechtigkeitsvorstellungen	Bei vollkommenem Wettbewerb gilt generell, dass die Lösungen des Marktes weitgehend das Ergebnis freiwilliger Entscheidungen der Individuen sind. Wer ein hohes Einkommen erzielt, hat dafür entsprechend viel gearbeitet, gespart, investiert oder riskiert. Wer nur ein niedriges Einkommen erhält, hat entsprechend

wenig gearbeitet, gespart, investiert oder einen ungezwungenen riskanten Einsatz verloren. Die Lösungen hängen allerdings auch von den Anfangsausstattungen der Individuen ab, also von unterschiedlichen Fähigkeiten, ererbtem Vermögen und sozialen Ausgangsbedingungen. Hier sind Korrekturen durch Umverteilungen vorstellbar, um gleiche Startbedingungen, d.h. Chancengleichheit zu gewährleisten. Darüber hinaus beobachtet man bei Wettbewerbsbeschränkungen und bei Informationsmängeln häufig Lösungen, die nicht nur ineffizient sind, sondern auch ökonomisch nicht gerechtfertigte Verteilungen von Einkommen und Vermögen nach sich ziehen. In all diesen Fällen orientiert sich die Kritik sowohl an der ökonomischen Effizienz als auch an gewissen Gerechtigkeitsvorstellungen. So wird zwar eine Wettbewerbspolitik (Antimonopolpolitik) im Allgemeinen unter Effizienzgesichtspunkten begründet und betrieben, aber sie leistet, wenn sie erfolgreich ist, gleichzeitig einen Beitrag zu einer leistungsgerechteren Entlohnung.

Von besonderer Bedeutung für die Effizienz einer Marktwirtschaft ist eine Umverteilung von Einkommen und Vermögen dann, wenn die bestehende Verteilung negative externe Effekte auf die Gesellschaft hat. Diese betreffen vor allem das Problem der gesellschaftlichen Integration. Signifikante Ungleichheit kann dazu führen, dass die Benachteiligten die Regeln des Systems, d.h. hier die Institutionen der Marktwirtschaft, ablehnen und sich versteckt oder offen dagegen auflehnen. Eigentumsrechte werden verletzt, die offene oder latente Kriminalität ist entsprechend hoch. Es entstehen individuelle und gesellschaftliche Kosten durch die Übertretung von Gesetzen und durch den Aufwand, den der Schutz der Gesetze erfordert. Im Allgemeinen ist es nicht möglich, Eigentumsrechte vollständig gegen alle Übergriffe zu schützen. Dann kann es eine Kosten sparende Alternative sein, zu große Benachteiligungen innerhalb des Marktsystems zu verhindern und durch eine geeignete Umverteilung gesellschaftliche Kosten von Ungleichheit zu verringern. Der „soziale Friede“, der dadurch gewährleistet wird, ist nicht nur ein gesellschaftliches, sondern auch ein ökonomisches Gut. Ebenso kann ein niedriges Bildungs- und Gesundheitsniveau eines Teils der Bevölkerung mit negativen externen Effekten für die Gesellschaft verbunden sein, so dass auch hier eine Umverteilung gesellschaftliche Kosten erspart. Auch schon ohne Gerechtigkeitsüberlegungen folgt daraus die Bedeutung der Institution von Sozialhilfe.

Gesellschaftliche
Integration

Externe Effekte

C) Instrumente und Wirkungsweisen

Träger der Politik zur Beeinflussung der Primärverteilung sind der Staat und die Verbände.

Träger

Instrumente der Sekundärverteilung sind auf der Einnahmeseite Beiträge zur Sozialversicherung und Steuern unter Berücksichtigung von Steuerbegünstigungen sowie die staatliche Verschuldung. Auf der Ausgabenseite sind es monetäre und reale Transfers, Subventionen und Bereitstellung von öffentlichen Gütern (siehe oben unter Infrastrukturpolitik). Die Verteilungsbewegungen vollziehen sich zwischen den Beziehern höherer und niedrigerer Einkommen, zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen, insbesondere zwischen den Generationen, zwischen

Instrumente der Sekun-
därverteilung

Gesunden und Kranken, zwischen Haushalten mit unterschiedlicher Mitgliederzahl und schließlich zwischen den verschiedenen Lebensphasen ein und desselben Wirtschaftssubjekts. Auch die internationale Umverteilung vollzieht sich zumeist in Form der Sekundärverteilung.

Subventionen

Eine besondere (direkte) Rolle für Unternehmen spielt natürlich die Subventionspolitik. Subventionen sind Transferzahlungen des Staates an Unternehmen, die ohne Gegenleistung (vom Markt) gewährt werden. Für Steuervergünstigungen an Unternehmen kann ebenso wie für Zinsermäßigungen der Subventionswert ermittelt werden, so dass sie insoweit zu den Subventionen addiert werden können.

15.3 Prozesspolitik

Prozesspolitik umfasst die Summe aller wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die bei gegebenen Rahmenbedingungen der jeweiligen Wirtschaftsordnung den Wirtschaftsprozess beeinflussen. Die wesentlichen Instrumente und Träger einer Prozesspolitik sind in Marktwirtschaften Geld- und Fiskalpolitik, in geringerem Maße auch Einkommenspolitik. Wir beschreiben diese Politikbereiche im Folgenden etwas kürzer als die ordnungspolitischen Bereiche, da wir auf sie auch im nächsten Kapitel zu sprechen kommen werden.

15.3.1 Fiskalpolitik

A) Definition

Fiskalpolitik bezeichnet den Einsatz öffentlicher Ausgaben und Einnahmen zur Verwirklichung gesamtwirtschaftlicher Ziele, insbesondere zur Behebung eines gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichts.

B) Begründung

Lehre von Keynes

Zyklische Budgetgestaltung

Ausgangspunkt der Fiskalpolitik ist die Lehre von *Keynes*. *Keynes* weist in seiner Theorie dem Staatsbudget (dem öffentlichen Etat) und besonders den öffentlichen Investitionen eine aktive konjunkturpolitische Rolle zu. Der Staat soll von dem Prinzip des jährlichen Budgetausgleichs abweichen und zu einer zyklischen, kompensatorischen Budgetgestaltung übergehen. In der Bundesrepublik Deutschland wurde in den 1960er Jahren durch eine Neufassung des Art. 109 GG und durch das „Stabilitätsgesetz“ an die Stelle des bis dahin geltenden, strengen jährlichen Budgetausgleichs die zyklische Budgetgestaltung als Maxime gesetzt.

Es wird dabei angenommen, dass die Höhe der Beschäftigung durch das jeweilige Niveau der effektiven Nachfrage bestimmt wird, wofür *Keynes* seinerzeit die theoretische Grundlage lieferte (Näheres im Teil III, Abschnitt 9). Fiskalpolitische Maßnahmen beeinflussen folglich primär die Nachfrage der Wirtschaftssubjekte und Gebietskörperschaften sowie deren Erwartungshaltungen. Dabei hängt das endgültige Ausmaß dieser Effekte auch von der Art der Ausgabenfinanzierung ab.

C) Instrumente und Wirkungsweisen

Das Instrumentarium der (deutschen) Fiskalpolitik ist im Stabilitätsgesetz festgelegt, dessen Grundorientierung die Glättung gesamtwirtschaftlicher Outputschwankungen durch den antizyklischen Einsatz steuer- und ausgabenpolitischer Maßnahmen beinhaltet. Defizite öffentlicher Haushalte in Abschwungs- und Rezessionsphasen und stillgelegte Mittel im Boom, unterstützt durch Nachfrage dämpfende bzw. belebende Änderungen der Steuer- und Ausgabenstruktur, sind charakteristisch für eine stabilisierungspolitisch ausgerichtete Fiskalpolitik.

Instrumentarium

Träger fiskalpolitischer Entscheidungen und Maßnahmen sind die Gebietskörperschaften, wobei Bundestag und Bundesregierung eine hervorgehobene Rolle spielen. Sie besitzen das aktive Steuerungsmoment und können, mit Zustimmung des Bundesrates, (gemäß Art. 109, Abs. 3 GG) auch die Länder und Gemeinden auf ein gemeinsames antizyklisches Verhalten festlegen. Andererseits geht von den Ländern und Gemeinden allein wegen ihres jeweiligen Haushaltsvolumens ein bedeutsamer Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung aus.

Träger

Eine erfolgreiche Fiskalpolitik lässt sich daran messen, inwieweit es den wirtschaftspolitischen Trägern innerhalb des vorgegebenen institutionellen Rahmens gelingt, die richtige Maßnahme zum richtigen Zeitpunkt und in der richtigen Dosierung zu ergreifen. Haupthindernis für eine effiziente Gestaltung der Fiskalpolitik ist die lange und variable Wirkungsverzögerung von fiskalpolitischen Maßnahmen auf gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte.

Effiziente Gestaltung

15.3.2 Geldpolitik

A) Definition

Geldpolitik beinhaltet alle wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Regelung der Geldversorgung unter Beachtung der gesamtwirtschaftlichen Ziele, wobei das Ziel der Preisniveaustabilität häufig im Vordergrund steht. Träger der Geldpolitik ist hauptsächlich die (nationale) Zentralbank, in der Europäischen Währungsunion seit 1999 die Europäische Zentralbank.

B) Begründung

Die große Bedeutung des Geldes und der Geldversorgung für die Effizienz einer Volkswirtschaft haben wir schon im Teil III, Abschnitt 10 betrachtet. Die Rolle der Geldpolitik im Hinblick auf die Stabilisierung der Volkswirtschaft wird jedoch je nach wirtschaftstheoretischer Grundauffassung unterschiedlich bewertet. Geldpolitische Maßnahmen haben keine direkten, unmittelbaren Effekte auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und die Entwicklung des Produktionspotentials, sondern wirken indirekt und mit Zeitverzögerung auf die Entscheidungen der Geschäftsbanken und Wirtschaftssubjekte. Deshalb wird der Geldpolitik in der keynesianischen Theorie lediglich eine stützende Funktion für die antizyklisch betriebene Fiskalpolitik zugewiesen. Nach keynesianischer Auffassung sollte die Geldpolitik in einer Rezessionsphase die expansive Fiskalpolitik durch eine die Refinanzierungsspielräume der Geschäftsbanken ausweitende Geldversorgung ergänzen, dagegen in Boomphasen die kontraktive Fiskalpolitik durch eine Einen-

Stützende Funktion

Gefahr

gung der monetären Refinanzierungsmöglichkeiten begleiten. Es tritt dabei jedoch ein ähnliches Problem wie bei der Fiskalpolitik auf, dass nämlich Geldpolitik nur mit langen und unsicher variablen Zeitverzögerungen Wirkung erzielt. Dabei besteht die Gefahr, dass Geldpolitik die wirtschaftlichen Schwankungen so eher noch verstärkt als verringert, d.h. prozyklisch wirkt.

Potentialorientierte
Geldpolitik

Insofern wird eine unstetige, antizyklisch eingesetzte Geldpolitik häufig selbst als Ursache für Konjunkturschwankungen angesehen. Daraus wurde – insbesondere von der so genannten monetaristischen Schule – der Schluss gezogen, dass die Geldpolitik verstetigt werden müsste: Ein prominenter Vorschlag lautet, langfristig eine relativ konstante Wachstumsrate der nominalen Geldmenge bereitzustellen, deren Höhe am langfristig zu erwartenden Wachstum des realen Sozialprodukts oder des Produktionspotentials ausgerichtet werden sollte („potentialorientierte Geldpolitik“). Insofern hat die (Art der) Geldpolitik nach dieser Ansicht (im Gegensatz zur beschriebenen keynesianischen Sichtweise) eine herausragende Bedeutung für die Sicherung einer gesamtwirtschaftlich stabilen Entwicklung.

Offenmarktpolitik

Mindestreservpolitik

Refinanzierungspolitik

C) Instrumente und Wirkungsweisen

Zur Erreichung ihrer Politikziele setzt die Zentralbank eine breite Palette von geldpolitischen Instrumenten ein. Traditionelle Bereiche der Zentralbankpolitik sind Offenmarktpolitik sowie Mindestreserve- und Refinanzierungspolitik. Im Rahmen der Offenmarktpolitik kann eine Zentralbank auf den Märkten für kurzfristige Kredite („Geldmarkt“) und für langfristige Kredite („Kapitalmarkt“) Wertpapiere gegen von ihr geschaffenes Geld („Zentralbankgeld“) kaufen und verkaufen. Offenmarktkäufe und –verkäufe führen also zu einer Erhöhung oder Verringerung der umlaufenden Zentralbankgeldmenge. Offenmarktpolitik dient hauptsächlich zur Feinsteuerung der Bankenliquidität und des Zinsniveaus auf dem Geld- und Kapitalmarkt. Im Rahmen der Mindestreservpolitik kann die Zentralbank von den Kreditinstituten fordern, in Höhe des jeweiligen Mindestreservesatzes einen Teil der Bankverbindlichkeiten als unverzinsliche oder verzinsliche Guthaben auf Girokonten der Zentralbank zu halten. Damit verändert sie den Geld- und Kreditschöpfungsspielraum der Geschäftsbanken und indirekt auch das Kreditzinsniveau. Mit der Refinanzierungspolitik kann die Zentralbank die Möglichkeiten und Bedingungen verändern, unter denen die Geschäftsbanken bei der Zentralbank kurzfristig Kredite aufnehmen können.

15.3.3 Einkommenspolitik

A) Definition

Einkommenspolitik kann man als staatlichen Versuch der Preisniveaustabilisierung mittels direkter Beeinflussung der Einkommensgestaltung schon bei ihrer Entstehung fassen.

B) Begründung

Die theoretische Begründung einer auf Preisniveaustabilisierung ausgerichteten Einkommenspolitik basiert auf der Annahme einer autonomen, von der jeweiligen Nachfragesituation unabhängigen Preisfestsetzungsmacht der Anbieter von Gütern und Faktorleistungen. Bei entsprechendem Verhalten der Anbieter kommt es zu Preissteigerungen, deren Ursache durch die traditionelle Geldpolitik wie auch durch die Fiskalpolitik nicht ohne Gefährdung der Vollbeschäftigung und des wirtschaftlichen Wachstums beseitigt werden kann. Um solche negativen Begleiterscheinungen traditioneller Stabilitätspolitik zu vermeiden, soll das inflationserzeugende Verhalten der Anbieter mit einkommenspolitischen Maßnahmen beeinflusst werden.

Preisfestsetzungsmacht
der Anbieter

Die Einkommenspolitik ist in der Ökonomie sehr umstritten, da sie je nach Instrumenteneinsatz entweder wirkungslos oder mit unerwünschten Nebeneffekten verbunden ist.

Umstritten

C) Instrumente und Wirkungsweisen

Man kann unterscheiden zwischen informativer Einkommenspolitik (Maßhaltappelle, Informationsaustausch, konzertierte Aktionen), imperativer Einkommenspolitik (Lohn- und Preisstopps, Lohnleitlinien) und marktkonformer Anreizpolitik (steuerpolitische Anreize, eventuell auch Bildung neuer Märkte ähnlich den in der Umweltökonomie diskutierten Märkten für Emissionszertifikate). Während informatorische Einkommenspolitik keine größeren Kosten verursacht, allerdings in der Regel auch keine großen Wirkungen erzielt, ist imperative Einkommenspolitik sehr wirksam hinsichtlich der Inflationsunterbindung, verursacht aber große Effizienzkosten, da sie den Marktmechanismus behindert oder gar ausschaltet. Hingegen verspricht eine marktkonforme Anreizpolitik eine bessere Lösung, nur ist sie schwer umzusetzen. Eine weitere spezifische Form der Einkommenspolitik ist Indexierung, zu der wir in Abschnitt 16.3.3 kommen werden.

Arten

Wirkungen

15.4 Zusammenfassung

In diesem Kapitel wurde dargestellt, welche wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Erreichung der gesamtwirtschaftlichen Zielsetzung zur Verfügung stehen und wie ihr Einsatz begründet wird. Nach der Abgrenzung zwischen Ordnungs- und Prozesspolitik wurden die Unterbereiche der Ordnungspolitik – Wettbewerbspolitik, Infrastrukturpolitik und Verteilungs-/Subventionspolitik – sowie der Prozesspolitik – Fiskalpolitik, Geldpolitik und Einkommenspolitik – definiert und begründet und wir haben ausgeführt, welche Instrumente und Wirkungsweisen den einzelnen Politikbereich zuzuordnen sind. Im Kontext der Ordnungspolitik wurden u.a. die Vorteile des Wettbewerbs dargelegt und auf die Bedeutung der Aspekte Chancengleichheit und gesellschaftliche Integration für die Verteilungspolitik hingewiesen. Im Rahmen der Prozesspolitik sind wir u.a. auf die zyklische Budgetgestaltung der Fiskalpolitik sowie auf die stützende Funktion der Geldpolitik eingegangen und haben gezeigt, zwischen welchen Formen der Einkommenspolitik unterschieden werden kann.

15.5 Übungsaufgaben

Aufgabe 15-1

Erläutern Sie die Vorteile des Wettbewerbs.

Aufgabe 15-2

Was sind externe Effekte? Nennen Sie ein Beispiel.

Aufgabe 15-3

Wie lässt sich Verteilungspolitik innerhalb einer Marktwirtschaft begründen?

Aufgabe 15-4

Was versteht man unter „Fiskalpolitik“ und wie wirkt diese?

Aufgabe 15-5

Welches sind die zentralen Instrumente der Geldpolitik? Erläutern Sie diese.

16 Wirtschaftspolitische Umsetzung der gesamtwirtschaftlichen Ziele

Lernziele:

Am Ende dieses Kapitels sollten Sie folgende Fragen beantworten können:

1. Welches sind die wirtschaftspolitischen Möglichkeiten und die Probleme der Umsetzung der in Abschnitt 14 erläuterten Zielsetzungen?
2. Wie sehen die zentralen gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge aus, die man kennen sollte, um die Wirkungsweisen insbesondere der Prozesspolitik nachvollziehen zu können?

16.1 Vorbemerkungen

Wir kommen hier wieder auf die Ziele der Wirtschaftspolitik zurück, die im deutschen Stabilitätsgesetz von 1967 festgelegt sind, und fragen, welche wirtschaftspolitischen Vorkehrungen gegen eine Verletzung dieser Ziele getroffen werden (können). Wir konzentrieren uns im Folgenden auf Vorkehrungen gegen Arbeitslosigkeit und Inflation, weil diese sich in den letzten Jahrzehnten zu den beiden dominierenden gesamtwirtschaftlichen Problemen entwickelt haben. Wachstumspolitik als Vorkehrung gegen eine Wachstumsschwäche wird hier nicht als ein Extrapunkt aufgeführt, da sie im Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeitsbekämpfung ohnehin erläutert wird. Außerdem gehen wir auch kurz auf wirtschaftspolitische Vorkehrungen gegen außenwirtschaftliche Ungleichgewichte ein.¹⁸

Vorkehrungen gegen
Arbeitslosigkeit und
Inflation

16.2 Bekämpfung von Arbeitslosigkeit

Wirtschaftspolitische Gegenmaßnahmen gegen Arbeitslosigkeit sind nur dann sinnvoll, wenn die Arbeitslosigkeit auch als eine unfreiwillige gekennzeichnet werden kann. Dies wurde bis in die 1970er Jahre hinein als eine Selbstverständlichkeit aufgefasst. Erst eine in den 1970er Jahren entstandene Richtung in der Volkswirtschaftslehre, die so genannte Neue Klassische Makroökonomik, bezweifelte, dass die statistisch ausgewiesene Arbeitslosigkeit oder zumindest ein wesentlicher Teil derselben als unfreiwillig bezeichnet werden kann. Und zwar behauptet sie, dass die vorfindbaren Beschäftigungsschwankungen um die Trendbeschäftigungsrate gleichgewichtige Schwankungen sind, die auf freiwilligen (Nutzen maximierenden) Entscheidungen der privaten Wirtschaftakteure in Reaktion auf exogene Präferenz- und Technologieschocks beruhen. Insofern kann oder sollte Beschäftigung unterhalb der Trendbeschäftigungsrate (oder Arbeitslosigkeit oberhalb der Trendarbeitslosenrate) nicht als unfreiwillig tituliert werden.

Unfreiwillige Arbeitslo-
sigkeit

¹⁸ Dies wird hier allerdings nur sehr kursorisch sein können, da es sich ja um einen Einführungskurs – generale - handelt.

Inzwischen hat jedoch die Bedeutung dieser Theorie wieder abgenommen. In den 1980er und 1990er Jahren gelang es der so genannten Neuen Keynesianischen Makroökonomik, die Kritikpunkte der obigen Theorie aufzugreifen und mit Hilfe verschiedener Erklärungsansätze der Lohn- und Preisinflexibilität konjunkturelle Arbeitslosigkeit als makroökonomisches Ungleichgewichtsphänomen und damit als unfreiwillig zu begründen.

Diese neue Richtung bildet denn auch die wissenschaftliche Grundlage für die wirtschaftspolitischen Gegenmaßnahmen gegen konjunkturelle Arbeitslosigkeit. Mit diesen Gegenmaßnahmen, nämlich der Beschäftigungs- oder Konjunkturpolitik, beschäftigen wir uns im folgenden Abschnitt. Neben konjunktureller Arbeitslosigkeit gibt es jedoch, wie wir im Abschnitt 14 erfahren hatten, im Bereich der oben als unfreiwillig bezeichneten Arbeitslosigkeit auch noch die strukturelle sowie die friktionelle Arbeitslosigkeit. Was gegen diese Formen der Arbeitslosigkeit von Seiten der Wirtschaftspolitik unternommen werden kann, nämlich durch Struktur- und Wachstumspolitik, wird im übernächsten Abschnitt behandelt.

Box: Makroökonomische Theorierichtungen (in Stichworten)¹⁹

Keynesianismus

Keynesianismus: erste moderne wissenschaftliche Fundierung der Makroökonomie; hat begonnen mit *Keynes'* Hauptwerk „The General Theory...“ (1936); unterstellt im Gegensatz zur vorhergehenden (neo-)klassischen Wirtschaftstheorie eine inhärente Instabilität des Marktsystems; schlägt staatliche Vorkehrungsmaßnahmen (insbesondere Fiskalpolitik) vor, um konjunkturelle Arbeitslosigkeit und Inflation (und damit eine mögliche Legitimationskrise des marktwirtschaftlichen Systems) zu vermeiden.

Monetarismus

Monetarismus: Gegenströmung zum Keynesianismus; vor allem mit dem Namen *Milton Friedman* (1912-2006) verbunden; betont die Rolle der Geldmenge als entscheidende Bestimmungsgröße nicht nur des allgemeinen Preisniveaus, sondern auch von Schwankungen des Outputs; hat großen Einfluss gehabt auf die Verfahren und die Interpretation der Geldpolitik in den Industrieländern; viele der anfangs kontroversen Positionen des Monetarismus gehören heute zur Mainstream-Sichtweise der Makroökonomie. Zu den Hauptthesen des Monetarismus zählen die folgenden: Geld spielt eine bedeutende Rolle; regelgebundene Politik ist diskretionärer Politik überlegen; Geldmengenziele sind Zinszielen vorzuziehen; Geldpolitik wirkt erst mit langer und variabler Zeitverzögerung; der private Sektor ist inhärent stabil; flexible Wechselkurse sind festen Wechselkursen vorzuziehen.

Neue Klassische Makroökonomie

Neue Klassische Makroökonomie: eine Weiterentwicklung des Monetarismus; verbunden mit dem Namen *Robert Lucas* (geb. 1937); proklamiert auch die kurzfristige Stabilität des Marktsystems; bestreitet jede Form von Marktungleichgewichten sowie von unfreiwilliger Unterauslastung volkswirtschaftlicher Kapazitäten wie Arbeitslosigkeit.

Neue Keynesianische Makroökonomie

Neue Keynesianische Makroökonomie: eine Replik auf die radikale Kritik der Neuen Klassischen Makroökonomie von Seiten der Keynesianer; in den 1970er und 1980er Jahren von einer Reihe von jüngeren Vertretern des Faches entwickelt

¹⁹ Vgl. hierzu auch Teil I, Abschnitt 1.5 sowie Teil III, Abschnitt 9.1.

(wie *N. Gregory Mankiw, David Romer, George Akerlof, John Taylor, Stanley Fischer*); bietet verschiedene Varianten einer Rationalitätserklärung (Mikrofundierung) der Inflexibilität von Löhnen und Preisen an, was Grundlage der Behauptung unfreiwilliger Arbeitslosigkeit und Marktungleichgewichten ist.

16.2.1 Beschäftigungs- oder Konjunkturpolitik (Prozesspolitik)

Die zwei dominierenden Politikbereiche zur Bekämpfung von konjunktureller Arbeitslosigkeit sind Geldpolitik und Fiskalpolitik, die wir ja schon im Abschnitt 15 kennen gelernt haben. Mit beiden versucht der Staat (einschließlich der Zentralbank), ein für Unterbeschäftigung ursächliches Nachfragedefizit auszugleichen (antizyklische Politik). Im Folgenden geben wir nur einen kurzen Überblick über die Wirkungsmechanismen von Geld- und Fiskalpolitik. Dabei ist es wichtig, sich an die Ausführungen im Teil III – Makroökonomie - zu erinnern.

Geldpolitik

Ein Staat (bzw. eine Zentralbank) kann versuchen, mit Hilfe expansiver geldpolitischer Maßnahmen die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu steigern und dadurch die Beschäftigung zu erhöhen. Der keynesianischen Kausalkette folgend wirken monetäre Impulse über Zinsänderungen (hier Zinssenkung) auf die Investitionsnachfrage und schließlich über den Einkommenseffekt auf die Nachfrage. Über die Transmission geldpolitischer Impulse in den realen Sektor gibt es unterschiedliche Ansichten: so kann man die Übertragungswege grob in einen Zinskanal und einen Kreditkanal einteilen. Während der Zinskanal auf Portfolioumschichtungen und Vermögensumschichtungen basiert, berücksichtigt der Kreditkanal kredittheoretische Aspekte, wie die Auswirkungen auf die Kreditkosten oder die Rationierung von Krediten.²⁰ Die gesamtwirtschaftliche Nachfrage steigt aufgrund der gesunkenen Zinsen und der Output passt sich der aggregierten Nachfrageerhöhung an. Mit dem gestiegenen Output nimmt dann auch, bei gegebener Technologie, die Beschäftigung zu.

Offenmarktoperationen

Fiskalpolitik

Mit Fiskalpolitik bezeichnen wir die Veränderungen der staatlichen Einnahmen und Ausgaben. Zur Bekämpfung von konjunktureller Arbeitslosigkeit kann der Staat entweder seine eigene Nachfrage erhöhen oder die Steuern senken. Eine expansive Ausgabenpolitik des Staates oder eine Steuersenkung bewirkt (normalerweise) eine Zinserhöhung.²¹ In beiden Fällen, bei einer Ausgabenerhöhung wie auch einer Steuersenkung, löst jedoch die damit einhergehende Zinserhöhung *Verdrängungseffekte* bei der privaten Nachfrage aus, die bremsend auf die Beschäftigungswirkung der Fiskalpolitik wirken. Insofern kommt als Alternative eine *Koordination* der Fiskal- und Geldpolitik in Frage, bei der die Zinserhöhung, die durch die expansive Ausgabenpolitik des Staates ausgelöst wird, durch die

Expansive Ausgabenpolitik

Steuersenkung

²⁰ Vgl. dazu auch Teil III.

²¹ Vgl. hierzu unser einfaches makroökonomisches Modell aus Teil III.

Zinssenkungswirkung einer expansiven Geldpolitik kompensiert wird. Ob eine solche Alternative sinnvoll ist, hängt von den erwarteten Inflations- und Staatsverschuldungseffekten einer solchen Politik und von der Asynchronität der jeweiligen Wirkungsverzögerungen ab. Darauf können wir hier allerdings nicht genauer eingehen.

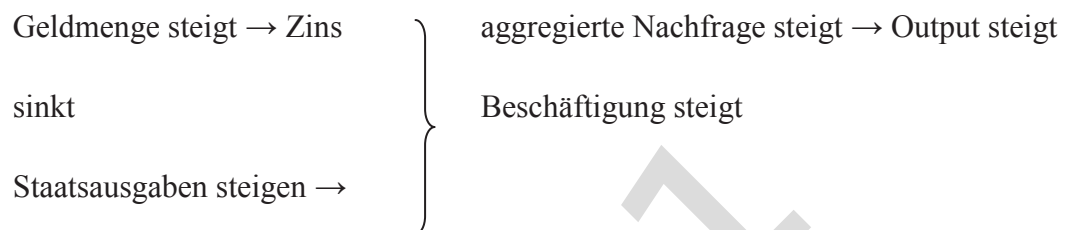


Abbildung 16-1: Wirkungsschema Geld- und Fiskalpolitik

16.2.2 Struktur- und Wachstumspolitik (Ordnungspolitik)

Natürliche Arbeitslosigkeit

Der konjunkturellen Arbeitslosigkeit haben wir im Abschnitt 14 die natürliche Arbeitslosigkeit gegenübergestellt, die sich aus friktioneller und struktureller Arbeitslosigkeit zusammensetzt. Der Begriff natürliche Arbeitslosigkeit vermittelt vielleicht etwas missverständlich den Eindruck, dass diese Arbeitslosigkeit, da „natürlich“, einfach so hingenommen werden müsste. Dem ist jedoch nicht so. Der in der Fachsprache gebräuchliche Ausdruck „natürlich“ besagt nur, dass diese Arbeitslosigkeit durch Konjunkturpolitik nicht zu beseitigen ist (hierzu später). Kommen wir nun zu den wirtschaftspolitischen Gegenmaßnahmen gegen natürliche, sprich friktionelle und strukturelle Arbeitslosigkeit. Während man friktionelle Arbeitslosigkeit, da sie meist kurzfristiger Natur ist, vielleicht eher als ein Randproblem bezeichnen kann, das mit Hilfe der Einrichtung von Informationsstellen sowie Beratungs- und Vermittlungsstellen verringert werden kann, stellt strukturelle Arbeitslosigkeit, da sie eher langfristiger Natur ist, ein gravierendes Problem dar. In den meisten Industrieländern wird die strukturelle Arbeitslosigkeit auf Werte zwischen 3 und 10 % geschätzt. Der große Unterschied kann auf strukturelle Unterschiede sowie auf das in einigen Ländern stärker wirkende „Hysteresis-Problem“ zurückgeführt werden: Die strukturelle Arbeitslosenrate ist nach der Hysteresis-Hypothese keine Konstante, sondern ändert sich mit der tatsächlichen gesamten Arbeitslosenrate. Je länger Personen arbeitslos sind, umso stärker wird ihr „Humankapital“ entwertet und umso weniger sind sie auf dem Arbeitsmarkt vermittelbar. Daneben muss aber auch angemerkt werden, dass es große Messprobleme und Messunterschiede zwischen den einzelnen Ländern bei der Erhebung von Arbeitslosigkeit gibt.

Hysteresis-Problem

Wie kann nun das Problem struktureller Arbeitslosigkeit angegangen werden? Wir können hier zwischen zwei unterschiedlichen, komplementären Herangehensweisen unterscheiden. Zum einen kann das Problem struktureller Arbeitslosigkeit direkt mit Hilfe von gezielter Arbeitsmarktpolitik angegangen werden, zum anderen kann es indirekt durch Wachstumspolitik bekämpft werden. Beide Varianten erfordern einschneidende Strukturreformen, die politisch durchzusetzen wesentlich schwieriger sind als das Betreiben expansiver Geld- und Fiskalpolitik. Gerade deshalb neigen Politiker häufig dazu, Arbeitslosigkeit lieber zunächst einmal mit geld- und fiskalpolitischen Mitteln zu bekämpfen. Wenn jedoch strukturelle Arbeitslosigkeit mit expansiver Geld- und Fiskalpolitik bekämpft wird, führt dies in der Regel zu einer Zunahme der Inflation und der Staatsverschuldung, was unerwünscht ist. Außerdem führt ein Hinausschieben notwendiger Strukturreformen nur zu noch mehr Arbeitslosigkeit, wie in der Hysteresis-Hypothese beschrieben wird. Von daher führt kein Weg daran vorbei, strukturelle Arbeitslosigkeit zügig mit Strukturreformen anzugehen.

Bekämpfung struktureller Arbeitslosigkeit

Arbeitsmarktpolitik

Arbeitsmarktpolitik richtet sich in erster Linie auf die Gestaltung von Arbeitsbedingungen (wie Entlohnung, Arbeitszeit, Arbeitsschutz usw.) auf bestimmten Arbeitsmärkten. Im Gegensatz zur makroökonomisch ausgerichteten Beschäftigungspolitik stehen bei der Arbeitsmarktpolitik meistens mikroökonomische Betrachtungsweisen im Vordergrund. In der Bundesrepublik Deutschland stehen vor allem der Bundesagentur für Arbeit auf der Basis des Arbeitsförderungsgesetzes von 1969 (AFG), das 1997 reformiert wurde, verschiedene Instrumente der Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne zur Verfügung. Diese bieten Ansatzpunkte für eine strukturorientierte Beeinflussung bzw. zielorientierte Steuerung der Beschäftigungssituation. Das Arbeitsförderungsgesetz konzentriert sich im Kern auf die so genannte „Marktausgleichspolitik“, der sich fünf Bereiche zuordnen lassen:

Arbeitsförderungsgesetz

- Verbesserung der Markttransparenz durch Beratung und Vermittlung,
- Verbesserung der räumlichen Mobilität durch Übernahme der Anpassungskosten,
- Verbesserung der beruflichen Mobilität durch Fortbildung und Umschulung,
- Schaffung von Arbeitsplätzen in speziellen Fällen (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen),
- Erhaltung von Arbeitsplätzen durch Ausgleichsmaßnahmen (Kurzarbeitergeld).

Arbeitsmarktpolitik im weiteren Sinne umfasst darüber hinaus aber auch Maßnahmen zum Abbau von Rigiditäten auf den Arbeitsmärkten (Deregulierungs- und Flexibilisierungsmaßnahmen). Dies kann jedoch nicht mehr ausschließlich von einer Behörde wie der Bundesagentur für Arbeit organisiert werden, sondern hierfür sind schwierige gesellschaftliche Einigungsprozesse zwischen den Tarifparteien Voraussetzung, bei denen der Staat – zumindest bei dem hierzulande geltenden Tarifrecht - nur noch eine Koordinierungsfunktion wahrnehmen kann.

Abbau von Rigiditäten

Wachstumspolitik (Infrastrukturpolitik)

Schaffung von Anreizen

Infrastrukturpolitik

Wachstumspolitik mit der Zielsetzung der Arbeitslosigkeitsbekämpfung richtet sich zum einen auf die Förderung neuer Technologien und neuer Zukunftsbranchen mit den Zielen der Produktivitätssteigerung und der Schaffung neuer Märkte. Zum anderen geht es um die Schaffung von Anreizen für Investoren aus dem In- und Ausland. Dies erfordert in erster Linie eine Verbesserung der Standortbedingungen für längerfristig angelegte Investitionen, in der Hoffnung, dass mit diesen Investitionen dann auch zahlreiche neue Arbeitsplätze entstehen. Dies setzt eine Verbesserung der Infrastruktur voraus (vgl. Abschnitt 15.2.2). Insbesondere erfordert dies Verbesserungen im Bereich der Ordnungspolitik (Rechtssicherheit), der Steuer- und Abgabenpolitik (Steuererleichterung, Reduzierung der Lohnnebenkosten), der Arbeitsmarktpolitik (Qualifizierungsmaßnahmen), der Verkehrs- und Kommunikationspolitik (Ausbau des Verkehrs- und Kommunikationsnetzes) und eine Verbesserung des sozialen Klimas (Abbau von Verteilungskonfliktherden).

16.2.3 Zum Zusammenhang zwischen Beschäftigungs- und Strukturpolitik

Arbeitslosigkeit schwer zu trennen

Gefahr

Wie schon oben angemerkt, dominiert in der Makroökonomik heutzutage folgende Sichtweise: Zur Bekämpfung der natürlichen Arbeitslosigkeit sind nur Struktur- und Wachstumspolitik angebracht; Beschäftigungs- oder Konjunkturpolitik sind dagegen – wenn überhaupt – nur zur Bekämpfung von konjunktureller Arbeitslosigkeit geeignet. Nun treten allerdings in der Praxis häufig beide Arbeitslosigkeitsformen gleichzeitig auf, und was noch wichtiger ist, sie sind – aufgrund von Mess- und Erhebungsproblemen – nicht eindeutig zu trennen und zu unterscheiden. Insofern besteht die Gefahr, dass entweder der Anteil der natürlichen Arbeitslosigkeit als zu hoch ausgewiesen oder eingeschätzt wird, was bedeutet, dass ein Teil der konjunkturellen Arbeitslosigkeit nicht bekämpft wird. Dies kann dazu führen, dass sich diese konjunkturelle Arbeitslosigkeit verfestigt und zu struktureller Arbeitslosigkeit mutiert (vgl. die oben erläuterte Hysteresis-Hypothese). Oder der Anteil der natürlichen Arbeitslosenrate wird als zu gering ausgewiesen oder eingeschätzt, was dazu führen kann, dass vermeintlich konjunkturelle, aber in Wahrheit strukturelle Arbeitslosigkeit durch konjunkturpolitische Maßnahmen bekämpft wird. Ein solcher Kampf ist jedoch ineffizient, da er die (strukturelle) Arbeitslosigkeit nicht reduziert, aber über expansive Geldpolitik Inflation und über expansive Fiskalpolitik Staatsverschuldung erzeugt. Welche Probleme jedoch Inflation aufwirft, haben wir schon in Abschnitt 14.3 gesehen. Die Probleme mit Staatsverschuldung werden in der folgenden Box umrissen.

Box: Staatsverschuldung

Wie die folgende Budgetrestriktion des Staates verdeutlicht, verfügt der Staat grundsätzlich über drei Alternativen zur Finanzierung der Staatsausgaben (G)

und zur Begleichung der jährlichen Zinslast (iB_{-1}) aus der bestehenden (in der Vorperiode angehäuften, daher -1) Staatsschuld in Form von festverzinslichen Wertpapieren (B ist die Staatsverschuldung in Form von festverzinslichen Wertpapieren, i ist der Zinssatz): Der Staat kann

- Steuern (T) erheben,
- Kredite aufnehmen, d.h. Wertpapiere ausgeben (ΔB),
- Geldschöpfung betreiben (ΔM).²²

Mit P als gesamtwirtschaftliches Preisniveau kann folgende Budgetrestriktion des Staates formuliert werden:

$$PG + iB_{-1} = PT + \Delta B + \Delta M \quad (\text{Ausgabenseite} = \text{Finanzierungsseite}).$$

Die Ausgabenseite setzt sich aus den nominalen Staatsausgaben (PG) und der Zinslast aus bestehenden Staatsschuld (iB_{-1}) zusammen. Beide werden durch die oben angeführten Möglichkeiten finanziert. Die Differenz zwischen Staatsausgaben und Staatseinnahmen wird als Budgetdefizit bezeichnet. Eine Umstellung der Gleichung macht den Zusammenhang zwischen dem Budgetdefizit und seiner Finanzierung deutlich.

$$\underbrace{P(G - T)}_{\text{primäres Budgetdefizit}} + \underbrace{iB_{-1}}_{\text{Zinszahlungen auf die Staatsschuld}} = \underbrace{\Delta B + \Delta M}_{\text{Finanzierungsseite}}$$

staatliches Budgetdefizit

Grundlage eines staatlichen Budgetdefizits ist, dass eine Regierung mehr ausgibt als sie an Steuern einnimmt. Verschulden kann sich eine Regierung beim privaten Sektor und bei ausländischen Regierungen bzw. internationalen Organisationen wie dem Internationalen Währungsfonds (IWF). Den akkumulierten Bestand vergangener Budgetdefizite bezeichnet man als Schuldenstand des Staates.

Die Differenz aus den laufenden Staatsausgaben und den Steuereinnahmen wird häufig als primäres Budgetdefizit bezeichnet. Addiert man hierzu noch die laufenden Zinszahlungen auf die bestehende Staatsschuld, so erhält man das gesamte staatliche Budgetdefizit. Für viele Zwecke ist es jedoch sinnvoll, wenn wir nicht wie oben geschehen, die staatlichen Budgetdefizite und Schuldenstände in nominalen sondern in realen Größen angeben.

Darüber hinaus ist es im Zusammenhang mit der Diskussion um Staatsverschuldung sinnvoll, die Wirtschaftskraft oder die ökonomische Größe einer Volkswirt-

²² Mit $\Delta B = B - B_{-1}$ und $\Delta M = M - M_{-1}$.

schaft zu berücksichtigen. Denn es ist natürlich für die Tragfähigkeit einer Haushaltspolitik ein Unterschied, ob z.B. ein bestimmter Schuldendienst durch eine kleine oder durch eine große Volkswirtschaft getragen werden muss. Aus diesem Grund bezieht man häufig staatliche Budgetdefizite und Schuldenstände auf das Bruttoinlandsprodukt.

Worin bestehen nun die **Kosten einer zunehmenden Staatsverschuldung**? Staatsverschuldung führt zu steigenden Zinsen; einmal dadurch, dass durch zunehmende Staatsverschuldung das Angebot auf dem Wertpapiermarkt steigt, und zum anderen durch die steigende Risikoprämie im Zins, da die Risikoprämie im Zins von Staatspapieren aus verschiedenen Komponenten besteht, u.a. aus den Prämien für Zinsänderungs- und Kreditausfallrisiken. Je höher die Schuldenquote eines Landes (der Anteil des Schuldenstandes am nominalen Bruttoinlandsprodukt, definiert als B/PY mit Y für Bruttoinlandsprodukt) ist, umso höher wird das Ausfallrisiko für die Käufer der Staatspapiere und mithin die Risikoprämie ausfallen. Der Zinsanstieg führt ceteris paribus zu einem Rückgang der Investitionen. Dadurch wird der Kapitalstock und mit ihm dann auch der Output eines Landes geringer sein als es sonst der Fall wäre. Andererseits erhöht der Zinsanstieg selbst wieder den Zinsendienst und damit letztlich den Schuldenstand des Staates.

Ob allerdings auch die Schuldenquote ansteigt, hängt von der Entwicklung des nominalen Bruttoinlandsproduktes ab. Nur wenn der Zinsanstieg den Schuldenstand so stark erhöht, dass er schneller wächst als das nominale BIP, kommt es zu einem Anstieg der Schuldenquote.²³

16.3 Bekämpfung von Inflation

Bei den wirtschaftspolitischen Maßnahmen gegen Inflation gilt es zu unterscheiden zwischen Maßnahmen, die darauf gerichtet sind, Inflation als Folge einer Überhitzung der Wirtschaft zu bekämpfen, und solchen, die auf die Bekämpfung des oben beschriebenen strukturellen Inflationsdrucks zielen.

16.3.1 Maßnahmen gegen eine Nachfrageinflation

Zuerst gehen wir auf mögliche Gegenmaßnahmen bei einer Nachfrage- oder Überhitzungsinflation ein. Zum einen können wir hier natürlich, wie beim Inflationsproblem allgemein, zunächst einmal an eine extreme einkommenspolitische Variante denken, nämlich an ein staatliches Verbot von Preiserhöhungen („Preisstopp“). Diese drastische administrative Maßnahme setzt am Symptom an und schaltet den zentralen Marktmechanismus, nämlich den Preismechanismus, aus, was wenn überhaupt nur in extremen Krisenzeiten, wie in Kriegen (in den 1970er

Preisstopp

²³ Zu diesen Zusammenhängen erfahren Sie Näheres in den B-Modulen „Europäische Wirtschaftspolitik“ und „Globalisierung und internationale Wirtschaftsbeziehungen“ im Bachelorstudiengang Wirtschaftswissenschaft.

Jahren noch in den USA während des Vietnamkrieges eingesetzt) oder in Hyperinflationen, angewandt werden sollte.

Daneben gibt es natürlich auch die Möglichkeit, die Ursache zu bekämpfen, nämlich die Überhitzung selbst. Dies kann man sich so vorstellen, dass der Staat eine antizyklische Fiskalpolitik betreibt, so dass er eine mögliche Übernachfrage auf den privaten Märkten durch eine Reduzierung der staatlichen Nachfrage ausgleicht. Inwieweit dies gelingen kann, ist allerdings fraglich. Viele Ausgaben des Staates haben den Charakter von Fixkosten, sind also gar nicht ohne weiteres „manövrierbar“. Eher einsetzbar zur Inflationsbekämpfung ist dagegen antizyklische Geldpolitik. Doch auch hier, wie bei der Fiskalpolitik, gibt es lange und variable Wirkungsverzögerungen staatlicher Politikmaßnahmen. Dadurch entsteht die Gefahr unerwünschter pro- statt antizyklischer Wirkungen. Wenn in einer Überhitzungsphase eine restriktive Ausgaben- oder Geldpolitik erst installiert wird, kann dies aufgrund der Wirkungsverzögerungen zu einer Verschärfung der nachfolgenden Rezession führen. Wird die restriktive Konjunkturpolitik vorausschauend, jedoch zu früh eingeleitet, so würgt sie unter Umständen einen konjunkturellen Aufschwung ab und verlängert die vorhergehende Rezession. Sie sehen also: Konjunkturpolitik zur Bekämpfung von Inflation wie auch zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit kann kontraproduktiv sein, d.h. statt der erwünschten Effekte deren Gegenteil bewirken. Wir haben hier nur *ein* Argument gegen ein zu forsches konjunkturpolitisches Gegensteuern des Staates genannt. Es gibt noch einige weitere Gegenargumente, auf die wir hier allerdings nicht näher eingehen können.

Ursachenbekämpfung

Gefahren

16.3.2 Maßnahmen gegen einen strukturellen Inflationsdruck

Nun kommen wir zu möglichen Maßnahmen gegen einen inhärenten (strukturellen) Inflationsdruck in Marktwirtschaften.

Lassen Sie uns zuerst mit dem Abbau des Anreizes für den Staates beschäftigen, die Inflation zu erhöhen, um sich so zusätzliche Einnahmen durch die Geldproduktion zu verschaffen. Diese Form der Staatsfinanzierung wird auch als „Seignioragefinanzierung“ bezeichnet. In einer Demokratie sind es nicht zuletzt die Anreize für eine an ihrer Wiederwahl interessierten Regierungspartei, die durch diese Handlungsoption zu einem Inflationsdruck führen können. Es liegt also nahe, die Handlungsmöglichkeiten der Regierung hinsichtlich einer Seignioragefinanzierung einzuschränken. Wie kann man dies am besten machen? Nun, der einfachste Weg ist der, die Geldpolitik bzw. die Behörde, die für die Geldproduktion verantwortlich ist, von der Regierung unabhängig zu machen. Dies war die Lösung, die die meisten Industrieländer und auch viele Entwicklungsländer in den letzten Jahren praktiziert haben. Der oben beschriebene weltweite Rückgang der Inflation in den 1990er Jahren wird zu einem guten Teil darauf zurückgeführt. Die Ankündigungen einer unabhängigen Zentralbank, Preisniveaustabilität herzustellen, sind in der Regel glaubwürdiger als die einer regierungsabhängigen Zentralbank. Deshalb werden die Inflationserwartungen und wird letztlich auch die tatsächliche Inflation niedriger ausfallen.

Seignioragefinanzierung

Zentralbankunabhängigkeit

Ursachenbekämpfung	Nun kommen wir zu möglichen Maßnahmen, um eine auf Preis- und Lohninflexibilität und Regulierungen beruhende Ineffizienz von Marktlösungen abzubauen, die als eine weitere Ursache für Inflationierungsanreize angesehen werden kann.
Schwierigkeiten	Die wirkungsvollste wirtschaftspolitische Antwort auf solche gesamtwirtschaftlichen Ineffizienzen wäre eine direkte Bekämpfung der Ursachen. Dies liefe auf strukturpolitische Maßnahmen, wie z.B. eine Reduzierung der Lohnnebenkosten oder eine Intensivierung des Wettbewerbs auf Arbeits- und Produktmärkten hinaus. Diese Variante einer Angebots- oder strukturpolitischen Reaktion ist allerdings praktisch nur selten einfach und schnell umsetzbar. Von daher besteht der starke Anreiz für Politiker, insbesondere bei hoher Zeitpräferenz ²⁴ bzw. vor Wahlen, zunächst den nachfragepolitischen Weg auszuprobieren. Dieser Weg ist freilich nur wirksam, wenn er die Wirtschaftsakteure zu individuell suboptimalen Entscheidungen veranlasst. So sind die Arbeitnehmer vielleicht bereit, mehr zu arbeiten, wenn sie den Reallohn überschätzen. Wenn der Staat also eine Politik bewusster, nicht antizipierter Täuschung betreibt (z.B. eine höhere als die erwartete Inflation produziert), könnte er die Beschäftigung auf das optimale Niveau steigern. Dies wird allerdings nur kurzfristig wirksam sein. Bei Wiederholungen wird dies in der Regel nicht mehr klappen, da sich die Wirtschaftsakteure mit ihren Erwartungen diesem Verhalten anpassen.

16.3.3 Abbau von Indexierung (Einkommenspolitik)

Indexierung	Wir wollen zum Abschluss noch eine weitere wirtschaftspolitische Maßnahme ansprechen, die insbesondere in Ländern mit höheren Inflationsraten beliebt ist. Es handelt sich um Indexierung, eine spezifische Art der Einkommenspolitik. Indexierung beschreibt die gesetzlich oder vertraglich abgesicherte Vereinbarung, in nominellen Geldgrößen abgeschlossene Zahlungsverpflichtungen an die Entwicklung eines Indexes, in der Regel eines speziellen Preisindex wie beispielsweise des Lebenshaltungskostenindex, zu binden. ²⁵ Das bedeutet: Steigen die Lebenshaltungskosten, dann steigen automatisch auch die Geldzahlungen entsprechend mit.
Praktische Anwendung	Solche Indexierungen gibt es derzeit auch in Deutschland. Denken Sie nur an die regelmäßigen Rentenanpassungen, wobei die Anpassung hier allerdings nicht an die Preis-, sondern an die Lohnentwicklung stattfindet. Die Letztere war aber selbst über die tarifvertragliche Praxis der Inflationsausgleichsformel über lange Jahre quasi an die Preisentwicklung gebunden.
Ziel	Unmittelbares Ziel einer solchen Anbindung ist die Erhaltung des Realwertes von Geldzahlungen über längere Zeiträume. Mittelbar sollen hiermit

²⁴ (Eine hohe) Zeitpräferenz bedeutet, dass Wirtschaftssubjekte heute verfügbares Einkommen (sehr viel) höher einschätzen als gleich hohes Einkommen in der Zukunft.

²⁵ Zum Aufbau eines solchen Indexes vgl. Teil III, Abschnitt 8.6.

- a) inflationsbedingte Umverteilungen und Vermögensenteignungen verhindert und
- b) eine inflationsbedingte Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Preismechanismus vermieden werden.

Zu a) Ohne Zweifel am überzeugendsten ist der sozial- und verteilungspolitische Aspekt von Indexierungsmaßnahmen. Es sind ja gerade die Geringerverdienenden, die am ehesten von inflationsbedingten Realwertverlusten betroffen sind. Insbesondere die Zinsen der Spareinlagen, die erfahrungsgemäß vor allem von Geringerverdienenden gehalten werden, sind in den vergangenen Jahrzehnten nur unterproportional mit der Inflationsrate gestiegen. Gegen diese Realwertverluste ihrer Geld- und geldnahen Vermögensanlagen werden die Sparer durch eine Indexierung weitgehend geschützt. Doch nicht nur die Sparer, sondern auch die Transferempfänger (Sozialhilfeempfänger etc.) können durch eine entsprechende Indexierung vor Realwertverlusten geschützt werden.

Sozial- und verteilungspolitischer Aspekt

Was die Lohneinkommen anbelangt, so hoffen die Befürwortern einer Indexierung, dass durch eine Koppelung der Lohnentwicklung an den Preisindex für die Lebenshaltung eine inflationsbedingte Umverteilung zu Ungunsten der Lohn- und Einkommensbezieher verhindert werden könnte.

Zu b) Zudem erhoffen sich die Verfechter einer Indexierung, dass durch eine Preisindexbindung bei den Ersparnissen und den laufenden Lohneinkommen die durch Inflation beeinträchtigte Funktionsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Preismechanismus wiederhergestellt werden kann. Die Beeinträchtigung dieser Funktionsfähigkeit spiegelt sich in den bei Inflation auftretenden Planungs- und Kalkulationsschwierigkeiten der Unternehmen wider: Durch die Unsicherheit über die zukünftige Preisentwicklung und die daraus entstehenden Rechnungsschwierigkeiten würden zunehmend falsche Investitionsentscheidungen getroffen. Eine Indexierung könnte dies „reparieren“: Sie ermöglichte den Unternehmen wieder eine Kalkulation in realen Größen; die Verunsicherung würde damit zurückgehen. Auch eine durch Inflation hervorgerufene „Flucht“ in Sachwerte würde gestoppt. Dadurch wäre auch wieder die sonst gefährdete Investitionsfinanzierung durch die Aufbringung langfristigen Anleihekapitals gesichert.

Effizienzsteigerung

Warum wird dann – bei all diesen unterstellten positiven Wirkungen – nicht überall die Indexierung eingeführt, werden Sie jetzt sicherlich fragen. Nun, besonders die unter Punkt b) geschilderte Hoffnung auf die beschriebenen Wirkungen wird nicht von allen Fachleuten geteilt. Viele halten diese Effekte für nicht sicher und gehen vor allem davon aus, dass diese - wenn überhaupt - nur langfristig, vielleicht sogar erst nach vielen Jahren, wirken. Das entscheidende Gegenargument aber ist Folgendes: Es wird befürchtet, dass die Indexierung zu einer Erlahmung der Widerstände gegen eine dann stärker eskalierende Inflation führt, da die un-

Befürchtungen

mittelbaren negativen Folgen von Inflation für den Einzelnen beseitigt sind. Man kann zeigen, dass Lohnindexierung die Inflation insofern anheizt, als dann schon eine kleine Verringerung der Arbeitslosigkeit zu einer großen Inflationssteigerung führen kann. Insofern führt eigentlich erst der *Abbau* von Indexierung zur Bekämpfung von Inflation, während der Aufbau von Indexierung zur (kurzfristigen) Reduzierung der Inflationskosten beiträgt.

16.4 Internationale Politikkoordinierung

Desintegration

Nun scheint es, dass in Zeiten der Globalisierung die Wirksamkeit nationaler Wirtschaftspolitik (zur Bekämpfung von Inflation und Arbeitslosigkeit) eingeschränkt ist. Zudem stellt sich die Frage, wie nationale Politiker auf internationale Ungleichgewichte und Krisen reagieren sollen.²⁶ Eine Möglichkeit besteht darin, sich auf den Marktmechanismus zu verlassen. Allerdings zeigen die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte, dass die Regelungskapazität des privatmarktwirtschaftlichen Stabilisierungsmechanismus bei der zunehmenden Komplexität im weltwirtschaftlichen Integrationsprozess begrenzt ist (da dieser Steuerungsmechanismus kurz- bis mittelfristige Instabilitäten bei vorliegenden Preisinflexibilitäten nach vorherrschender Meinung nicht verhindern kann). Zum anderen sind aber, wie andere Erfahrungen gezeigt haben (insbesondere nach der Weltwirtschaftskrise 1929), nationalstaatlich-protektionistische Lösungen ineffizient und kostspielig und sollten von daher vermieden werden. Sie führen letztlich nur zu einer unerwünschten Desintegration der Weltmärkte. Eine solche Desintegration ist nicht nur aus wirtschaftlichen (Wohlstands-)Gründen unerwünscht, sondern auch aus politischen Gründen. Ohne starke weltwirtschaftliche Integration erscheint es nicht möglich, den Weltfrieden zu sichern. Notwendige Voraussetzung für den Weltfrieden ist ein internationales Klima gegenseitigen Vertrauens. Ein solches Vertrauensklima kann nur durch stetiges, ungehindertes „Miteinanderumgehen“ und somit „Miteinandervertrautwerden“ geschaffen werden. Die unmittelbarste, natürlichste und friedlichste Form, mit der dies in Gang gesetzt werden kann, sind wirtschaftliche Beziehungen. Insofern sind rege weltwirtschaftliche Beziehungen eine Grundvoraussetzung für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens. Auch kann erst durch die praktische Übung in weltwirtschaftlichen Beziehungen das traditionelle Erbe nationalstaatlichen (Vergeltungs-)Denkens allmählich aufgelöst und somit die Voraussetzung für eine stabilere Beziehungswelt, in der nicht bei geringsten Anlässen nationalstaatliche Vergeltungsstrategien ergriffen werden, geschaffen werden.

Weltwirtschaftspolitische Koordinierung

Wenn aber weder der privat-marktwirtschaftliche Mechanismus noch nationalstaatlicher Protektionismus die notwendigen Regelungsmechanismen liefern, die

²⁶ Im Folgenden sollen hierzu nur einige allgemeine, kursorische Bemerkungen gemacht werden. Wir hatten am Anfang betont, dass wir uns in diesem Einführungskurs auf eine Analyse geschlossener Volkswirtschaften beschränken wollen, um die Betrachtung möglichst einfach halten zu können.

notwendig sind, um die mit der weltwirtschaftlichen Verflechtung verbundenen Destabilisierungspotentiale unterdrücken zu können, so führt anscheinend kein Weg vorbei an einer weltwirtschaftspolitischen Koordinierung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen.

Es ist in den letzten Jahren immer deutlicher geworden, dass das Netz grenzüberschreitender und weltweiter, sich dem Einfluss des Nationalstaates entziehender Beziehungen immer dichter geworden ist („Globalisierung“). Die Nationalstaaten sind zunehmend in ein System mannigfaltig vernetzter Abhängigkeiten eingebunden, das ihre Handlungsfreiheiten reduziert. Nationalstaatliches Handeln kann heute weder die Entstehung noch die Reichweite von außen induzierter Probleme oder „Schocks“ hinreichend beeinflussen. Man sagt diesbezüglich auch, dass „Interdependenz“ ein neues Strukturprinzip internationaler Politik darstellt. Zudem sind die Wirtschaftskreisläufe „globalisiert“, wobei die Funktionsbedingungen des weltwirtschaftlichen Systems zunehmend privat (d.h. zu Lasten zwischenstaatlicher Regelungsansätze) bestimmt werden. Es entsteht damit auf wirtschaftlichem Gebiet, aber auch in anderen Bereichen²⁷, ein steigender Regelungsbedarf.

Interdependenz

Dies hat schon seit längerem zu der inzwischen verbreiteten Erkenntnis geführt, dass heute kein Staat mehr in der Lage ist, Entscheidungen zu treffen, ohne die übergreifende Vernetzung der Probleme und der Folgen mit zu bedenken. Folglich hat sich auch mehr und mehr (vor allem in den letzten Jahren) die Ansicht durchgesetzt, dass die zunehmende Interdependenz geradezu zwangsläufig nach stärkerer Koordination und Kooperation bei den Problemlösungen verlangt. Dies gilt im Prinzip für alle politischen Bereiche. Die implizite Behauptung ist, dass zunehmende weltweite Verflechtung den Bedarf an internationalen Regelungen steigert und damit auch die Notwendigkeit, internationale Instanzen zu schaffen und mit den Kompetenzen auszustatten, die für die Durchsetzung und Kontrolle dieser Regelungen erforderlich sind.

Internationaler
Regelungsbedarf

Die Begründung dieses Bedarfs läuft in der Regel über den Nachweis von „Externalitäten“ (siehe Teil II, Abschnitt 6.1), die ohne internationale Regelungsmechanismen nicht internalisiert werden können. Folglich wird unterstellt, dass Nichtkoordinierung den Verzicht auf Wohlfahrtssteigerungen bedeutet. Dies stimmt im Prinzip auch. Es ist kaum zu bestreiten, dass durch ein gewisses Maß an Kooperation und Koordination von Politik gemeinsame „Gewinne“ zu erzielen sind. Der umstrittene Punkt ist nur, wie weit die Kooperation oder Koordination gehen, und wie sie genau aussehen soll. Anders ausgedrückt: es geht um die Fragen nach dem optimalen Ausmaß der Koordination und nach den optimalen Koordinationsmechanismen.

Externalitäten

²⁷ Man kann hier auf den *Umweltbereich* (mit grenzüberschreitender Luftverschmutzung oder Wasserverunreinigung) verweisen, aber auch auf andere so genannte „staatsfreie Räume“, wie den Meeresboden oder die Antarktis mit ihren Ressourcen oder den Weltraum, bei denen der Streit um die Nutzungsrechte geht.

Kosten der Koordination

Wenn Koordination kostenlos möglich wäre, würde sich diese Frage nicht stellen. Da aber Koordinationsanstrengungen selbst Kosten verursachen, und zwar zunächst in Form von Organisationskosten, aber auch in Form von Folgekosten (eigenen Nebeneffekten der Externalitäten), ist genau zu untersuchen, wie viel an Kooperation bzw. Koordination, und welche Formen der Institutionen konkret realisiert werden sollen. Die wichtige Erkenntnis, die man zu berücksichtigen hat, ist die, dass ein Zuviel oder falsche Formen von Koordinierung den an der Koordination beteiligten Staaten mehr schaden als nützen können. Andererseits wäre es verkehrt, daraus zu folgern, dass auf Koordination von vornherein verzichtet werden sollte. Dies könnte sich als ein gefährlicher und kostspieliger Weg erweisen, solange nicht gezeigt werden kann, dass der privat-marktwirtschaftliche Regulationsmechanismus auch in der Praxis problemlos funktioniert. Die Hauptschwierigkeit, weltwirtschaftliche Koordinierungen aufzubauen und zu erhalten, ist jedoch die Tatsache, dass es keinen „Weltstaat“ gibt, der die Einhaltung von Verträgen überwachen und durchsetzen könnte. Ohne eine solche Instanz wird sich jedoch tendenziell das so genannte Trittbrettfahrerverhalten durchsetzen. Dies ist der Grund dafür, dass sich weltwirtschaftliche Koordinationsabkommen oft als sehr labile Lösungen erweisen.

Vermeidung von Kriegen

Nun hat es seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs schon große Fortschritte auf dem Weg der internationalen Politikkoordination gegeben. Eine ganze Reihe von überstaatlichen Institutionen ist seit den 1940er Jahren eingerichtet und mit Kompetenzen ausgestattet worden. Dass keine größeren (eskalierenden) Kriege seitdem stattgefunden haben, ist zweifellos auch dem immer stärker zunehmenden weltwirtschaftlichen Integrationsprozess zu verdanken, dessen stetige, stabile Entwicklung aber selbst erst auf der Grundlage internationaler Koordinierungserfolge möglich gewesen ist. Wie aus der Geschichte bekannt ist, waren es häufig genug wirtschaftliche Konflikte, die in politische Konflikte umschlugen bzw. eskalierten, wenn keine entsprechenden überstaatlichen Ausgleichs- oder Vermittlungsstellen vorhanden waren. Die Koordinierungserfolge der letzten Jahrzehnte haben sich sowohl in langfristigen, regelgebundenen Institutionen als auch in kurzfristigen, diskretionären Politikabstimmungen niedergeschlagen.

Erste Welle der Globalisierung

Die Institutionen, die gegen Ende des Zweiten Weltkriegs und bis heute entstanden und die für die Integration der westlichen *Weltwirtschaft* entscheidend waren, sind zum einen die bekannten internationalen Organisationen wie der Internationale Währungsfonds (IWF), die Weltbank, das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen von Genf (GATT), die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und die Europäische Union (EU) sowie zum anderen die Veranstaltung der "Weltwirtschaftsgipfel".²⁸

²⁸ Vgl. hierzu z.B. das Lehrbuch „Einführung in die Weltwirtschaftspolitik“ von H. Wagner.

16.5 Zusammenfassung

In Abschnitt 16 sind einige zentrale gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge verdeutlicht worden. Wir haben die Wirkungsmechanismen der Geld- und Fiskalpolitik sowie der Struktur- und Wachstumspolitik erklärt, durch die Arbeitslosigkeit im Rahmen der Prozess- und Ordnungspolitik bekämpft werden kann. In diesem Kontext wurde ferner der Begriff der Staatsverschuldung erläutert und auf die damit einhergehenden Probleme hingewiesen. Des Weiteren stellten wir die Maßnahmen zur Bekämpfung der Inflation dar, wobei zwischen Inflation als Folge einer Überhitzung der Wirtschaft und einer strukturellen Inflation unterschieden wurde. Ferner wurde auf die wirtschaftspolitische Maßnahme der Indexierung eingegangen. Im letzten Abschnitt dieses Kapitels haben wir schließlich Aspekte der in Zeiten der Globalisierung notwendig gewordenen internationalen Politikkoordination diskutiert.

16.6 Übungsaufgaben

Aufgabe 16-1

Wie lässt sich Hysteresis am Arbeitsmarkt erklären?

Aufgabe 16-2

Erklären Sie den Begriff „natürliche“ Arbeitslosigkeit.

Aufgabe 16-3

Erläutern Sie die Begriffe „Staatsschuld“, „Budgetdefizit“ und „Schuldenquote“ des Staates.

Aufgabe 16-4

Was bedeutet Indexierung und was ist das Ziel einer solchen Indexierung?

Aufgabe 16-5

Vielfach findet man als Reaktion auf die Krisen in den Schwellenländern die Forderung, solchen Krisenprozessen mittels einer international koordinierten Makropolitik zu begegnen. Nehmen Sie zu diesem Vorschlag kritisch Stellung.

17 Schluss

Zielkonflikte

Sie werden sich vielleicht fragen, warum es der Wirtschaftspolitik häufig nicht gelingt, ihre Ziele zu realisieren, wo wir doch gezeigt haben, dass es Realisierungsmöglichkeiten gibt, und diese auch bekannt sind. Was ist die Erklärung dafür? Handeln die Wirtschaftspolitiker eventuell irrational? Oder sind sie alle nicht für ihre Aufgaben qualifiziert? Oder sind sie vielleicht alle korrupt? Jeder von Ihnen mag dafür seine eigenen Erklärungen haben. Ich möchte hier nur auf zwei wichtige Aspekte hinweisen. Einmal gibt es so genannte Zielkonflikte. Wenn man zum Beispiel kurzfristig die Arbeitslosigkeit senken will, wird man mehr oder weniger zwangsläufig eine Zunahme an Inflation in Kauf nehmen müssen, und umgekehrt, wenn man kurzfristig die Inflation senken will, wird man eine höhere Arbeitslosigkeit vorübergehend hinnehmen müssen. Dies ist ein wichtiger Aspekt. Wichtiger ist jedoch ein anderer, häufig vernachlässigter Aspekt:

Staatsbild

Wirtschaftspolitiker werden häufig als homogene, am Gemeinwohl orientierte Akteure betrachtet bzw. modelliert (so auch – aus Einfachheitsgründen – von uns in Teil III). Dies entspricht jedoch einem viel zu mechanistischen Staatsbild. Der Staat muss vielmehr als ein Konglomerat angesehen werden, in dem Politiker selbständig und ihren eigenen Interessen (z.B. der Wiederwahl) folgend agieren und planen unter Berücksichtigung der wahrgenommenen Verhaltensweisen und Reaktionsmuster der Menschen (Wähler) und Unternehmen.

Interessengruppen

Eine wichtige (partielle) Erklärung für die Misserfolge der Wirtschaftspolitik bei der Bekämpfung der o.g. Problemfelder ist dabei die Folgende. Für verschiedene Regierungen können individuell unterschiedliche Reaktionsmuster erwünscht sein, da die jeweiligen Parteien, die eine Regierung bilden, unterschiedliche Interessengruppen repräsentieren und unterschiedliche wirtschaftspolitische Maßnahmen die einzelnen Interessengruppen unterschiedlich stark belasten oder begünstigen. Von daher kann es auch sein, dass das Gesamtinteresse, sprich bestimmte Ziele, die alle Parteien in gleichem Maße anstreben (wie Vollbeschäftigung und Preisniveaustabilität), nicht zügig zum allgemeinen Wohle verfolgt bzw. realisiert werden, da sich die einzelnen Parteien nicht über den *Weg* hin zu den Zielen einigen können. Wie schon gesagt: verschiedene Wege belasten verschiedene Interessengruppen unterschiedlich stark. Dies ist ein Anreiz zum „Pokern“ um den „besten“ Weg für die jeweilige Partei bzw. ihre Wählerklientel. Dass dabei das Gemeinwohl geschädigt wird, da das allgemein anerkannte Problem nicht beseitigt wird, ist ein bedauernswerter aber kaum vermeidbarer Nebeneffekt dieser Entscheidungsstruktur in einer demokratischen Marktwirtschaft. Er ist umso präsenter, je instabiler das politische System in einem Land ist.

Hiermit sind wir am Schluss dieser Einführung auf das Feld der so genannten „Politischen Ökonomie“ geraten und wollen damit auch – nach dem Motto, wenn es am Schönsten/Spannendsten wird, soll man aufhören schließen.

Auf ein Wiedersehen in den weiterführenden Kursen im Bachelor- und/oder Masterstudiengang! Und viel Erfolg beim Studium!

9611711

Diese Seite bleibt aus technischen Gründen frei

9611711

18 Lösungen zu den Übungsaufgaben

Aufgabe 13-1

Unter „Wirtschaftspolitik“ versteht man das Handeln jener Institutionen, die zu wirtschaftspolitischen Entscheidungen und deren Durchsetzung legitimiert sind.

Aufgabe 13-2

Die freie Marktwirtschaft wird als prinzipiell effiziente und in sich stabile Wirtschaftsform angesehen, die allen anderen Marktsystemen überlegen ist. In einer solchen Wirtschaftsform ist der Staat somit lediglich für die Aufrechterhaltung der Rechts- und Wirtschaftsordnung zuständig und beschränkt sich auf die Rolle eines „Nachtwächters“.

Aufgabe 13-3

Der sozialen Marktwirtschaft liegt die Idee zugrunde, das Sozialstaatsprinzip mit dem Freiheitspostulat des klassischen Wirtschaftsliberalismus zu verbinden. Die soziale Marktwirtschaft zeichnet sich insbesondere durch ein Streben nach sozialem Ausgleich und sozialer Gerechtigkeit aus, das sich in einer staatlichen Verteilungspolitik und einem System der sozialen Sicherung widerspiegelt. So gehört die Umverteilung ebenso zu den staatlichen Aufgaben wie der Schutz der Schwachen. Die keynesianische Marktwirtschaft betont hingegen weniger Aspekte der Umverteilung und sozialen Gerechtigkeit, sondern fußt eher auf den Prinzipien des Werte-Individualismus und der Eigenverantwortung der Individuen. Da die Marktwirtschaft in der Lehre von *Keynes* zu Instabilitätstendenzen neigt, kommt der Systemstabilisierung durch die Wirtschaftspolitik eine zentrale Rolle zu.

Aufgabe 13-4

Das „Stabilitätsgesetz“ regelt die dem Bund und den Ländern obliegende Pflicht, bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu beachten (Art. 109 GG). Die Maßnahmen sind so zu treffen, dass sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und zum außenwirtschaftlichen Gleichgewicht bei einem stetigen und angemessenen Wirtschaftswachstum beitragen („magisches Viereck“).

Aufgabe 13-5

Die fundamentale Aufgabe des modernen Staates ist die Schaffung von Rahmenbedingungen, die die Funktionsfähigkeit des Marktsystems sicherstellen. Hierzu zählen speziell die Stabilisierung des Marktsystems, die Beseitigung von Marktstörungen, der Aufbau einer Geld- und Finanzverfassung sowie die Schaffung einer Sozial- und Arbeitsmarktverfassung und einer Staats- und Rechtsordnung.

Aufgabe 14-1

Aus ökonomischer Sicht liegen die zentralen Kosten der Arbeitslosigkeit im Produktionsverlust, der auf die unvollständige Nutzung des Faktors Arbeit zurückzu-

führen ist. Der Einsatz des Faktors Arbeit bei der gesamtwirtschaftlichen Produktion liegt unterhalb des maximal Möglichen. In welcher Höhe dadurch Outputverluste hinzunehmen sind, lässt sich mit Hilfe des so genannten Okun'schen Gesetzes schätzen, demzufolge jeder zusätzliche Prozentpunkt an Arbeitslosigkeit oberhalb der natürlichen Arbeitslosenrate zwei Prozent des BIP kostet. Eine zweite Kostenkomponente besteht in den Umverteilungskosten. Arbeitslosigkeit trifft nicht alle Gesellschaftsmitglieder gleich. Viele werden gar nicht betroffen, einige nur kurzfristig, andere dagegen werden zu Dauerarbeitslosen. Damit führt die Arbeitslosigkeit auch zu einer Umverteilung des Volkseinkommens und des Vermögens innerhalb der Gesellschaft. Drittens muss der Staat aufgrund der Arbeitslosigkeit Steuerausfälle hinnehmen und gleichzeitig Mehrausgaben für unterstützende Leistungen tätigen. Auch hierdurch entstehen Kosten, da die benötigten Ressourcen einer anderen Verwendung nicht zur Verfügung stehen.

Aufgabe 14-2

Geld übt drei Funktionen aus: Wertaufbewahrungsmittelfunktion, Tauschmittelfunktion und Rechenmittelfunktion. Mit ansteigender Inflation verliert das Geld zunächst seine Funktion als Wertaufbewahrungsmittel, da der Wert des Geldes durch Inflation sinkt. Geld verliert dann auch seine Funktion als Tauschmittel. Dies gilt vor allem dann, wenn hohe Inflationsraten vorliegen. Denn verliert Geld sehr schnell an Wert, wird es auch seine Akzeptanz verlieren und ist damit nicht mehr als Tauschmittel geeignet. Geld kann schließlich auch seine Funktion als Recheneinheit verlieren, wenn der Wert des Geldes schnellen Veränderungen unterworfen ist.

Aufgabe 14-3

Man unterscheidet zwischen nicht antizipierter und korrekt antizipierter Inflation. Die Kosten der korrekt antizipierten Inflation umfassen vor allem die Inflationskosten aufgrund einer nicht angepassten Fiskalstruktur, d.h. Kosten, die durch die Interaktion der Inflation mit den Steuer- und Sozialleistungssystemen verursacht werden, sowie die Transaktionskosten der privaten Wirtschaftssubjekte, die bei Inflation ihre Portfolios umschichten (so genannte Schuhsohlen-Kosten), und die Kosten von Preisänderungen (so genannte Menükosten). Die Kosten einer nicht korrekt antizipierten Inflation bestehen insbesondere in der Fehlallokation von Ressourcen, die durch die Verzerrungen der relativen Preise bedingt ist, sowie in der Umverteilung des Vermögens zwischen Gläubigern und Schuldnern.

Aufgabe 14-4

Da mit außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten ungeplante internationale Vermögensumschichtungen einhergehen, können diese negative Rückwirkungen auf den Weltwirtschaftsprozess haben. Die Gefahr stärkerer Zins- und Wechselkurschwankungen nimmt zu, wodurch das Risiko von Fehlallokationen im realwirtschaftlichen Bereich wächst. Des Weiteren können in Zusammenhang mit den von außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten hervorgerufenen Zinsanpassungen

größere internationale Zinsdifferenzen entstehen, die eine sich selbst verstärkende Tendenz zu noch höheren außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten herbeiführen können. Die wesentlichste Rückwirkung besteht wahrscheinlich jedoch darin, dass die Forderungen nach Protektionismus zunehmen würden.

Aufgabe 14-5

Welche Wachstumsrate „angemessen“ ist, lässt sich nicht pauschal sagen und ist analytisch nicht exakt festlegbar. Generell lässt sich feststellen, dass eine Gesellschaft ohne ein „angemessenes“ Wirtschaftswachstum langfristig nicht die makroökonomischen Zielsetzungen wie Vollbeschäftigung, Preisniveaustabilität oder die Lösung von Verteilungskonflikten erreichen kann.

Aufgabe 15-1

Der grundlegende Vorteil des (vollkommenen) Wettbewerbs besteht darin, dass kein Individuum den Tausch zu seinen Gunsten beeinflussen kann, da die Austauschverhältnisse über Angebot und Nachfrage anonym durch den Markt bestimmt sind und die Individuen diese Austauschverhältnisse als gegeben hinnehmen müssen. Ein weiterer Vorteil des (vollkommenen) Wettbewerbs liegt in der Ermöglichung einer effizienten Verwendung der Ressourcen einer Wirtschaft. Kostspielige Verhandlungen sind weder nötig noch möglich, da objektive Preisverhältnisse vom Markt vorgegeben werden – d.h., die durch Wettbewerb erst ermöglichte Marktlösung ist auch kostengünstiger als die über Organisation oder Verhandlungen.

Aufgabe 15-2

Von externen Effekten spricht man, sofern die Nutzen- oder Produktionsfunktionen eines Wirtschaftssubjektes i von Transaktionen beeinflusst werden, die von anderen Wirtschaftssubjekten j gewählt werden, ohne die Auswirkungen auf i zu beachten und ohne die Existenz marktlicher oder sonstiger Vertragsbeziehungen zwischen i und j . Von positiven (negativen) externen Effekten wird gesprochen, wenn die Auswirkungen ökonomischer Aktivitäten das Nutzenniveau anderer Wirtschaftssubjekte erhöhen (reduzieren). Ein typisches Beispiel für positive externe Effekte ist der durch Forschungsanstrengungen eines Unternehmens hervorgerufene technische Fortschritt, der beim Fehlen von Patentrechten oder nach deren zeitlichem Ablauf von anderen Unternehmen kostenlos genutzt werden kann.

Aufgabe 15-3

Verteilungspolitik kann sinnvoll sein, um gleiche Startbedingungen und Chancengleichheit zu garantieren, da die Lösungen des Marktes von den Anfangsausstattungen der Individuen abhängen – also von den unterschiedlichen Fähigkeiten, ererbten Vermögen und sozialen Ausgangsbedingungen. Des Weiteren beobachtet man bei Wettbewerbsbeschränkungen und bei Informationsmängeln oft Lösungen, die nicht nur ineffizient sind, sondern auch ökonomisch nicht gerechtfertigte Verteilungen von Einkommen und Vermögen bewirken. In diesen Fällen orientiert sich die Kritik sowohl an der ökonomischen Effizienz als auch an gewissen Gerechtigkeitsvorstellungen. Besonders wichtig für die Effizienz einer Marktwirt-

schaft wird eine Umverteilung von Einkommen und Vermögen dann, wenn die bestehende Verteilung negative externe Effekte auf die Gesellschaft hat. Diese beziehen sich insbesondere auf das Problem der gesellschaftlichen Integration, da signifikante Abweichungen dazu führen können, dass die Benachteiligten die Institutionen der Marktwirtschaft ablehnen und sich offen oder versteckt dagegen auflehnen (z.B. durch Verletzung von Eigentumsrechten) und infolgedessen individuelle und gesellschaftliche Kosten entstehen. Die Begründung der Verteilungspolitik liegt somit auch in der Gewährleistung von „sozialem Frieden“ durch die Umverteilung der gesellschaftlichen Kosten von Ungleichheit.

Aufgabe 15-4

Fiskalpolitik bezeichnet den Einsatz öffentlicher Ausgaben und Einnahmen zur Verwirklichung gesamtwirtschaftlicher Ziele, insbesondere zur Behebung eines gesamtwirtschaftlichen Ungleichgewichts. Sie wirkt über eine Veränderung der Staatsausgaben oder der Steuerfestsetzung direkt auf die aggregierte Nachfrage. Durch Änderungen der Steuersätze, der Besteuerungsgrundlagen sowie durch Einräumen oder Aufheben von Steuerschuldabzügen kann das für private Konsum- und Investitionsausgaben verfügbare (Netto-)Einkommen erhöht oder gesenkt werden. Durch Variation des Ausgabenvolumens und der Ausgabenstruktur können multiplikative Effekte auf das Sozialprodukt erzielt werden. Je nach Erfordernis können die Ausgaben zeitlich verschoben werden oder im Volumen verändert werden; schließlich sind Verlagerungen zwischen einzelnen Haushalten denkbar. Die Grundidee der *antizyklischen* Fiskalpolitik liegt darin, dass der Staat gleichsam gegen den Strom schwimmt. In der Rezessionsphase betreibt er z.B. eine expansive Budgetpolitik, regt dadurch die wirtschaftliche Aktivität an und lässt eine tiefe Depression infolge pessimistischer Erwartungen erst gar nicht zu. In der Aufschwungphase ist die Budgetpolitik dagegen kontraktiv angelegt, um eine Überhitzung der Konjunktur, verbunden mit Inflation und anschließender Rezession, zu verhindern.

Aufgabe 15-5

Die zentralen Instrumente der Geldpolitik sind Offenmarktpolitik, Mindestreservpolitik und Refinanzierungspolitik. Als Offenmarktpolitik bezeichnet man den Kauf und Verkauf von Wertpapieren durch die Zentralbank auf den Märkten für kurzfristige Kredite („Geldmarkt“) und für langfristige Kredite („Kapitalmarkt“) gegen von ihr geschaffenes Geld („Zentralbankgeld“). Im Rahmen der Mindestreservpolitik kann die Zentralbank zur Beeinflussung des Geldumlaufs und der Kreditgewährung verlangen, dass die Kreditinstitute Guthaben (Mindestreserven) in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes ihrer Verbindlichkeiten aus Sichteinlagen, befristeten Einlagen und Spareinlagen sowie aus aufgenommenen kurz- und mittelfristigen Geldern auf Girokonten bei ihr unterhalten. Mit der Refinanzierungspolitik verändert die Zentralbank die Konditionen, zu denen die Geschäftsbanken bei der Zentralbank kurzfristige Kredite aufnehmen können.

Aufgabe 16-1

Unter Hysteresis am Arbeitsmarkt wird die Rückkehr zu einem neuen stabilen Gleichgewicht nach einem Schock, allerdings mit einer höheren Arbeitslosenrate, verstanden. Für solch eine höhere „Sockelarbeitslosigkeit“ gibt es verschiedene Ursachen. Erstens wird durch einen Schock die Beschäftigung reduziert, so dass es zur Unterauslastung des Kapitalstocks und zu Desinvestitionen kommt. Wird das Lohnsetzungsverhalten der gesunkenen Grenzproduktivität der Arbeit nicht angepasst, entsteht Arbeitslosigkeit. Zweitens ist anzunehmen, dass die Grenzproduktivität neu eingestellter Arbeiter aufgrund des Einarbeitungsbedarfs niedriger ist. Besteht ein einheitliches Lohnniveau, wird die Einstellung von Arbeitslosen erschwert. Drittens führt eine anhaltende Arbeitslosigkeit zur Entwertung von berufsspezifischer Qualifikation. Bei lang anhaltender Arbeitslosigkeit wird so eine Neueinstellung erschwert.

Aufgabe 16-2

Als natürliche Arbeitslosenrate wird in der Makroökonomik diejenige Arbeitslosenrate bezeichnet, die unter Berücksichtigung der Unvollkommenheiten des Arbeitsmarktes als mit Vollbeschäftigung vereinbar angesehen wird. Im Kurstext werden zur natürlichen Arbeitslosigkeit die friktionelle sowie die strukturelle Arbeitslosigkeit gezählt. Die natürliche Arbeitslosenrate ist nicht mit geld- oder fiskalpolitischen Maßnahmen beeinflussbar.

Aufgabe 16-3

Als Staatsschuld bezeichnet man den akkumulierten Bestand vergangener Budgetdefizite. Das staatliche Budgetdefizit (auch Bruttodefizit genannt) umfasst das Primärdefizit zuzüglich Zinszahlungen auf die bestehende Staatsschuld. Das Primärdefizit (oder primäre Budgetdefizit) entspricht der Differenz aus Staatsausgaben und Steuereinnahmen. Unter staatlicher Schuldenquote versteht man das Verhältnis von Staatsschuld zu Bruttoinlandsprodukt.

Aufgabe 16-4

Indexierung bezeichnet die gesetzlich oder vertraglich abgesicherte Vereinbarung, in nominellen Geldgrößen abgeschlossene Zahlungsverpflichtungen an die Entwicklung eines Indexes, in der Regel eines speziellen Preisindex wie beispielsweise des Lebenshaltungskostenindex, zu binden. Sollten beispielsweise die Lebenshaltungskosten steigen, so würden im Falle einer Indexierung die Geldzahlungen entsprechend ansteigen. Das unmittelbare Ziel einer Indexierung besteht in der längerfristigen Erhaltung des Realwertes von Geldzahlungen, damit inflationsbedingte Umverteilungen und Vermögensenteignungen verhindert und eine inflationsbedingte Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Preismechanismus vermieden werden.

Aufgabe 16-5

Als Reaktion auf die vielfältigen Krisen in den Schwellenländern wird eine internationale Koordinierung der Makropolitiken vorgeschlagen. Ziel ist es, über ein primär zwischen den Industrieländern abgestimmtes Verhalten in der Geld-, Wäh-

rungs- und Fiskalpolitik Krisen abzuwenden bzw. die ökonomischen Folgen der Krisen zu lindern. Grundsätzlich könnte eine internationale Politikkoordinierung dem Ziel dienen, Abwertungswettläufe als Reaktion auf eine Krise zu verhindern. Kommt es zu solchen Abwertungswettläufen, kann gewöhnlich kein Land in Form von Beschäftigungsgewinnen profitieren. Meist besteht das einzige Resultat in einem allgemeinen Anstieg der Inflation. Damit ein international koordiniertes Vorgehen tatsächlich ein sinnvolles Mittel darstellt, Krisenprozesse zu bewältigen, muss jedoch der Ertrag der Koordinierung die Kosten übersteigen. Hieran wird jedoch angesichts der Kosten der internationalen Koordinierung (z.B. im Zusammenhang mit der Organisation von internationaler Politikkoordinierung, der Überwachung, Überprüfung oder Anpassung internationaler Vereinbarungen) vielfach gezweifelt. Eine permanente internationale Feinabstimmung makroökonomischer Politiken wird daher keine geeignete Vorgehensweise sein. Vielmehr erscheinen ein permanenter internationaler Informationsaustausch und der Versuch, wirtschaftspolitische Ziele auf internationaler Ebene aufeinander abzustimmen, aufgrund der geringeren Kosten eher angebracht.

9611711

9611711

002 454 807 (10/16)

40501-4-03-S1



Alle Rechte vorbehalten
© 2016 FernUniversität in Hagen
Fakultät für Wirtschaftswissenschaft