

Grundlagen der Wirtschaftspolitik (Übung)

V. Ökonomische Theorie der Politik und Staatsversagen

- Literatur zu Kapitel V:
 - ▶ Kirsch, G.: Neue politische Ökonomie, 5. Aufl., Stuttgart 2004, S. 168-186, 201-211, 237-246 & 256-274 344-358 (VI.2.10).
 - ▶ Schüller, A.; Krüsselberg, H.-D. (Hrsg.): Grundbegriffe zur Ordnungstheorie und Politischen Ökonomik, 5. Aufl., Marburg 2002, S. 138-150 .

V. Ökonomische Theorie der Politik und Staatsversagen

1. Einführung: Neue politische Ökonomie
2. Probleme kollektiver Entscheidungen I: Mehrheitsentscheidung
3. Probleme kollektiver Entscheidungen II: Delegation von Entscheidungsmacht
4. Interessengruppen und Privilegiensuche
5. Privilegiensuche und Verteilungskoalitionen
6. Ökonomische Theorie der Staatsbürokratie
7. Fazit: Neue politische Ökonomie

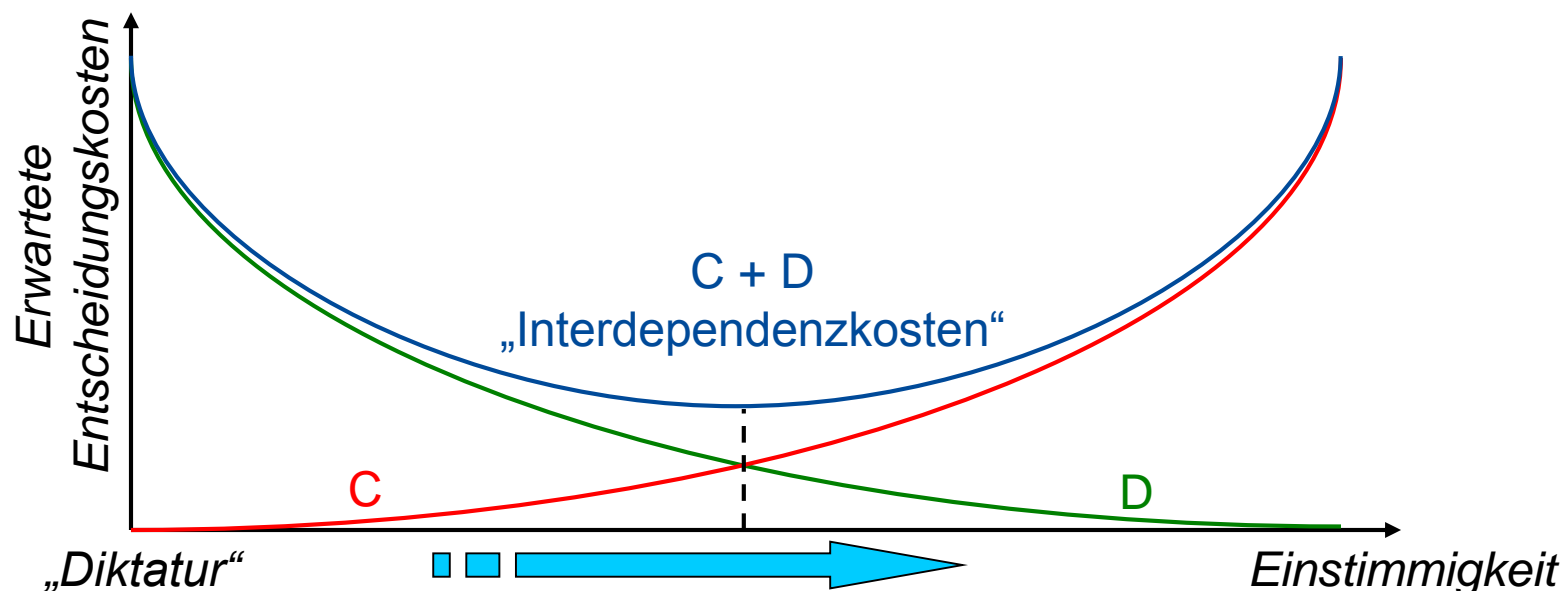
	Rechtsschutzstaat	Leistungsstaat
Ziele	- Verhaltensbeschränkungen - Definition von Grundrechten und Verfahrensregeln	- Kollektive Entscheidungen - Bereitstellung öffentlicher Güter
„Wertgrundlage“	- Kontraktualismus	- Derivative Legitimation
Abstimmungsverfahren	- Einstimmigkeit	- Nicht-Einstimmigkeit
Sicherungsmaßnahmen	- Freiheitsrechte - Kartellverbot - Minderheitenschutz	- Steuersystem
Beispiele	- Gerichte, Polizei	- Straßenbau, Feuerwehr, .
Regelebene	Konstitutionelle Ebene Wahl der Spielregeln	Postkonstitutionelle Ebene Wahl der Spielzüge

Einstieg: der Leistungsstaat

- Auf konstitutioneller Ebene werden die Spielregeln des sozialen Miteinanders festgelegt.
 - Abstimmungsregeln für den laufenden politischen Prozess auf postkonstitutioneller Ebene
 - Einstimmigkeit
- Auf postkonstitutioneller Ebene agiert der Staat als Dienstleister
 - Öffentliche Güter
 - Kollektive Entscheidungen innerhalb der Spielregeln
 - Nicht-Einstimmigkeit

Gefahr der Willkür vs. Findungskosten

- Einstimmigkeitserfordernis:
Hohe „**Findungskosten**“ (C), aber keine **Willkür** (D).
- (Relative, einfache, qualifizierte) Mehrheit:
Geringe „**Findungskosten**“, aber evtl. hohe **Willkür**.



- Abstimmung über Mehrheitsprinzip verlangt Einstimmigkeit (Entscheidung auf konstitutioneller Ebene)

Die Leistung von Institutionen – Transaktionskosten senken

	Transaktionskosten	Produktionskosten	Wohlstandsniveau
Persönlicher Austausch	Niedrig	Hoch	Niedrig
Unpersönlicher Austausch	Hoch	Niedriger	Mäßig
Unpersönlicher Austausch mit staatlicher Durchsetzung	Niedrig (?) je nach Leistungsstärke des Staates	Niedrig	Großes Potenzial

1. Einführung: Neue Politische Ökonomie

- Die Vorhergehensweise der Wohlfahrtsökonomische:
 - Real existierende Märkte werden mit „idealen Märkten“ (□ vollkommener Wettbewerb) verglichen:
 - „**Marktversagen**“! → **Staatseingriff**!
 - Der real existierende politische Prozess bleibt aber außerhalb der Analyse!
 - Annahme eines Optimal funktionierenden politischen Prozesses („wohlwollender allwissender Diktator“).
- Idealer politischer Prozess vs. realer politischer Prozess:
 - Gemeinwille vs. Eigeninteresse politischer Entscheidungsträger und Opportunismus.
 - Information und Transaktionskosten
 - **Dem realen Markt einen idealen politischen Prozess zu unterstellen ist irreführend (staatliche Intervention unzureichend begründet)**

1. Einführung: Neue Politische Ökonomie

- Anwendung ökonomischer Modelle auf politische Handlungsarenen und Interaktionen (Wahlen, Verhandlungen) zur Erklärung gesellschaftlicher Entscheidungsverfahren.
 - Individuelle Nutzen- und Kostenüberlegung → rationale Eigeninteressen statt Gemeinwohl.
- Vergleich von Koordinationsmechanismen der Ökonomie und der Politik:

	Ökonomie, Markt	Politik, Staat
Entscheidungsfindung	Individuell	Kollektiv ⇔ V.2
Entscheidungsträger	Individuum (Souverän)	Repräsentanten (Agenten) ⇔ V.3
Allokation und Distribution	Nach Leistung	Nach Position und Einfluss ⇔ V.4 , 5
Handlungsträger	Individuum	Bürokratie ⇔ V.6
Steuerungsideal	Konsumenten-souveränität	Bürgersouveränität

2. Probleme kollektiver Entscheidungen I: Mehrheitsentscheidung

- **Markt:** Spontane Koordination separater individueller Entscheidungen unter Regeln des Privatrechts → Angebot und Nachfrage von Privatgütern.
- **Politik:** Organisation kollektiver Entscheidungen unter Regeln des öffentlichen Rechts → Angebot und Nachfrage von Kollektivgütern (Politikprogramme).

→ Problem der **Mehrheitsentscheidung**: Condorcet-Paradox (Arrow-Paradox).

Personen	Alternativen
1	X > Y > Z < X
2	X > Y < Z > X
3	X < Y > Z > X
"Mehrheitspräferenz":	X > Y > Z > X

2. Probleme kollektiver Entscheidungen I: Mehrheitsentscheidung

- Rolle der „**Agenda control**“:
 - **Jedes** gewünschte Abstimmungsergebnis kann, abhängig von der *Reihenfolge paarweiser Abstimmungen* erreicht, werden!

Gewünschtes Ergebnis	Abstimmungsmodus
X	Y : Z (2 : 1) \Rightarrow Y : X (1 : 2)
Y	Z : X (2 : 1) \Rightarrow Z : Y (1 : 2)
Z	X : Y (2 : 1) \Rightarrow X : Z (1 : 2)

\Rightarrow Allgemein: „Demokratische“ Institutionen wie Mehrheitsentscheidungen eröffnen machtpolitische Spielräume

3. Probleme kollektiver Entscheidungen II: Delegation von Entscheidungsmacht

- Delegation von Entscheidungsmacht.
 - Problem: Risiko der Interessenverletzung von Bürgern → Politiker und Bürokraten verfolgen nicht Bedürfnisse der Bürger sondern **eigene Ziele**.
 - Wohlfahrtsgewinne durch Delegation müssen größer sein als Einbußen → Kosten der informierten Teilnahme > Nutzen des Engagements
- Von direkter (keine Delegation) zu indirekter Demokratie.
 - Gründe:
 - Steigende Zahl der Mitglieder eines Kollektivs.
→ direkte Demokratie nicht möglich.
 - Steigende Heterogenität der individuellen Interessen.
→ Delegation erlaubt Bündelung
 - Steigende Komplexität der Entscheidungen.
→ Hohe Informationskosten → Vorteil des informierten, engagierten Delegierten
- Handlungsspielraum des Politikers (eröffnet sich u. U. im polit. Prozess):
 - Positivsummen-Spiel: Politiker nutzt seinen Spielraum um eigene Wohlfahrt und die der Wähler zu steigern.
 - Prinzipal-Agenten Problem, „Ausbeutung“ der Prinzipale (Bürger) durch die Agenten (Politiker): Nullsummen-Spiel: Wohlfahrtsgewinn des Agenten zu Lasten des Prinzipals.
- Ökonomische Analyse vs. idealistischer Diskurs: (opportunistischer) Wettbewerb um Wählerstimmen → Analogie zum Markt

3. Probleme kollektiver Entscheidungen II: Delegation von Entscheidungsmacht

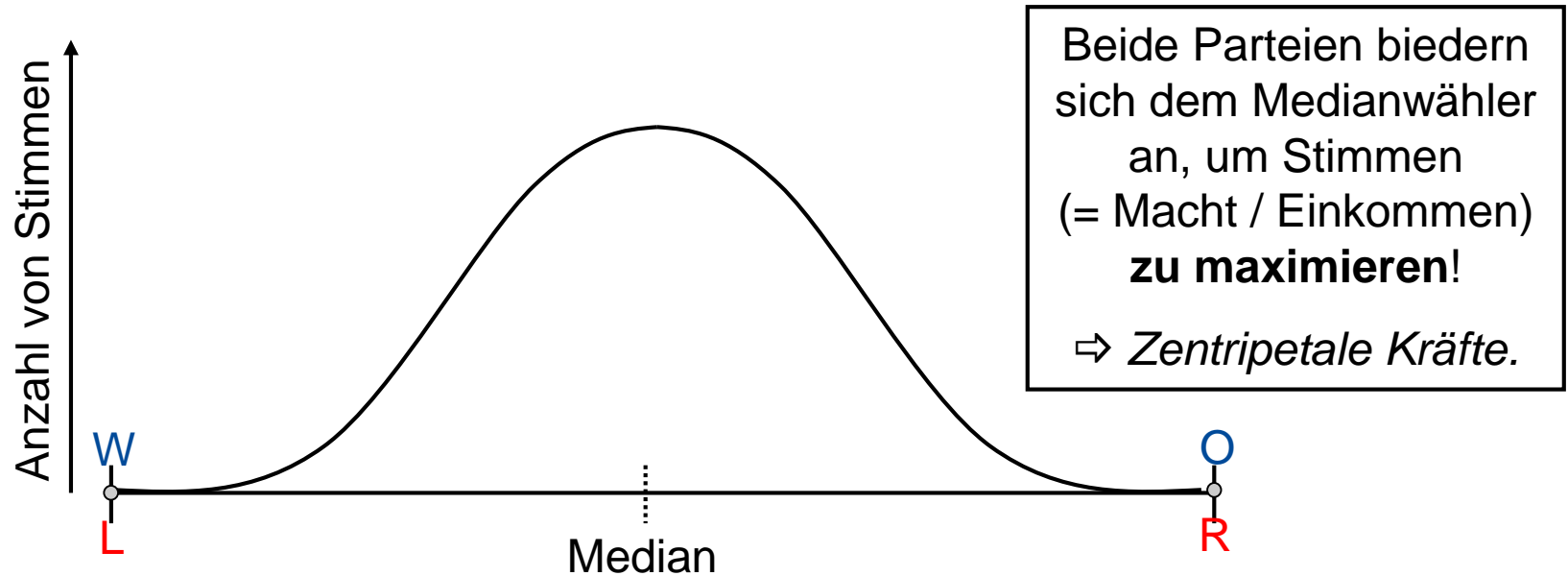
- Downs' (Medianwähler-) Modell.
 - Annahmen:
 - Die **Wähler** *maximieren ihren Nutzen* durch Stimmabgabe für diejenige Partei, deren Parteiprogramm ihren Präferenzen *am ehesten* entspricht.
 - Jeder Erwachsene in der Gesellschaft hat eine Stimme.
 - Die **Politiker** (Parteien) *maximieren ihre Stimmen* durch das Angebot von mehrheitsfähigen Programmen.
 - Alle Parteiprogramme variieren innerhalb eines gegebenen, eindimensionalen Raumes (auf eine Eigenschaft hin wahrgenommen).
 - Die Partei mit der (relativen) Mehrheit gewinnt die Wahl und regiert für die nächste Legislaturperiode.
 - **Wettbewerb** um Stimmen zwischen zwei (oder mehr) Parteien.

3. Probleme kollektiver Entscheidungen II: Delegation von Entscheidungsmacht

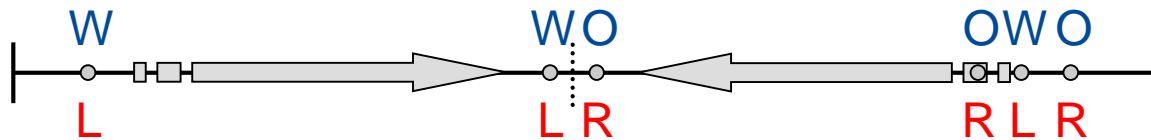
- **Annäherung an den Medianwähler**

- Zwei Parteien (Links und Rechts) bieten ihre Programme in Konkurrenz an
- L richtet sein Programm in Richtung R aus und nimmt R Wählerstimmen ab (Rechtsruck).
- R reagiert in der nächsten Wahl und richtet sein Programm in Richtung L aus.
- Programme der Parteien nähern sich an und streben auf den Median (Präferenzen in der Mitte) an.

3. Probleme kollektiver Entscheidungen II: Delegation von Entscheidungsmacht



Gemüsehändler an Hauptstraße



Parteien im ideologischen Spektrum

3. Probleme kollektiver Entscheidungen II: Delegation von Entscheidungsmacht

- Probleme des Medianwählermodells:
 - Fest verwurzelt in **neoklassischer Logik** (analog zu „vollkommenem Wettbewerb“).
- Unter realistischen Annahmen: *Zentrifugale Kräfte!*
 - **Demokratische Entscheidungen** *innerhalb* von Parteien.
 - Kein gegebener, eindimensionaler Raum (Programme haben mehr als eine Eigenschaft).
 - Parteiprogramme entsprechen nicht dem gesellschaftlichen Median, sondern dem parteiinternen Median → bremst zwischenparteilichen Wettbewerb.
 - **Entfremdung** der Wähler *von der* Partei → Verlust der Stammwählerschaft.
 - **Glaubwürdigkeit** *der* Partei.

3. Probleme kollektiver Entscheidungen II: Delegation von Entscheidungsmacht

- Das „**Wahlparadoxon**“:

- Der Homo Oeconomicus ...

- ... als wahlergebnisorientierter Nettonutzenmaximierer ist **Nichtwähler**.

- ... ist **rational uninformiert** über Politik („rational ignorance“).

- Informationskosten für das Kollektivgut “Politikprogramm” höher als der Nutzen.

- Individuelle Relevanz des Kollektivgutes gering.

- Komplexe Sachverhalte.

- Einzelne Stimme hat wenig Gewicht → Wert der Information gegen Null.

3. Probleme kollektiver Entscheidungen II: Delegation von Entscheidungsmacht

- Warum also wählen und sich politisch informieren?
 - Persönlicher Bezug – selektives Informationsverhalten.
 - Konsumtiver Wert von Information.
 - „Ethical voting hypothesis“.
 - „Expressing voting hypothesis“.
 - Soziale Reputation (Bürgerpflicht).
 - Privat gewinnbringendes Wissen (z.B. rent-seeking).

3. Probleme kollektiver Entscheidungen II: Delegation von Entscheidungsmacht

- Das Problem der **Kontrolle delegierter Macht**.
 - *Allgemeines Problem* mitgliederbestimmter (demokratischer) Verbände.
 - Informationskosten werden auf Interessengruppen abgewälzt – aber Gefahr Informationssouveränität zu verlieren
 - Gilt auch für Aktiengesellschaften, Genossenschaften, Vereine.
 - Notwendigkeit der Kontrolle delegierter Macht aufgrund von „**Prinzipal-Agenten Problemen**“.
 - Kontrolle der Agenten (z.B. Politiker) durch die Prinzipale (z.B. Bürger) ist im **gemeinsamen Interesse** der Prinzipale.
 - „Kontrolle“ als Kollektivgut → **Trittbrettfahreranreize!** (Gefangenendilemma)

4. Interessengruppen und Privilegiensuche

- Olson, Mancur: „Die Logik kollektiven Handelns“, Tübungen 1968 (amerikanisches Original 1965).
 - Kollektive Entscheidungen (d.h. politische Prozesse) werden durch den **Einfluss von Interessengruppen** getrieben.
 - Interessengruppe: (Organisierter) Zusammenschluss von Individuen mit geteilten Zielen / Interessen.
 - Z.B. Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Studenten etc.
 - „Kollektive Handlung“ einer Gruppe ist im **gemeinsamen Interesse** der *Gruppenmitglieder*.
 - Die Handlungsmöglichkeiten der Gruppe hängen von den **individuellen Beiträgen** der Gruppenmitglieder ab.
 - Die Handlung (und der Erfolg) der Gruppe ist ein *öffentliches Gut* für die **Gruppenmitglieder** (und **NUR** für diese).
- Trittbrettfahrerproblem = individuelle Anreize, keinen Beitrag zu leisten (zur Dynamik siehe u.a. Problematik der Allmendegüter/Kap. III)

4. Interessengruppen und Privilegiensuche

- Mögliche Strategien zur Überwindung des Dilemmas:
 - Freiwilligkeit.

Gruppengröße: Bedürfnisintensität Einzelner:	Groß.	Klein.
Identisch.	Freiwillige Beiträge unwahrscheinlich.	Freiwillige Beiträge unbestimmt.
Ungleich.	Freiwillige Beiträge unbestimmt.	Freiwillige Beiträge wahrscheinlich.

4. Interessengruppen und Privilegiensuche

- Lösung durch positive oder negative „**selektive Anreize**“.
 - Exklusiver **Zusatznutzen** für engagierte Mitglieder.
 - **Zwang** (z.B. Zwangsmitgliedschaft in Kammern).
- Die Bedeutung der **Gruppengröße**.
 - **Kleine Gruppen** eher in der Lage, das Trittbrettfahrer-Dilemma zu überwinden:
 - Eigener Beitrag ist eher entscheidend.
 - Höherer Anteil Einzelner am Gesamtertrag der Gruppe.
 - Hauptproblem **großer Gruppen**:
 - „Gruppenhandlungen“ sind schwieriger zu organisieren.

4. Interessengruppen und Privilegiensuche

- **Privilegiensuche („Rent-seeking“):**
 - Interessengruppen beeinflussen den politischen Prozess um „**politische Renten**“ für ihre Mitglieder zu realisieren.
 - Prämisse: Politische Akteure haben einen Verhaltensspielraum.
 - Beispiele für „politische Renten“:
 - Subventionen, Zölle, Steuer- und andere Vergünstigungen etc.
 - Investitionen in *unproduktive Privilegiensuche* anstelle von produktivem (ökonomischem) Gewinnstreben auf Märkten.
 - „Politische Renten“ verhindern *notwendigen Strukturwandel*.
- Privilegiensuche ist *im Allgemeinen* nicht im Interesse der Konsumenten / Bürger und liegt *niemals* in ihrem konsensfähigen konstitutionellen Interesse!
- Folge: „Rent-Seeking Dilemma“ (= Gefangenendilemma)

4. Interessengruppen und Privilegiensuche

- Privilegien werden im politischen Prozess *leicht gewährt* aber nur *schwer abgeschafft* (Lock-in-Effekt, Asymmetrie).
 - Gründe für den Widerstand gegen Reformen:
 - **Undeutlichkeit** der *Vorteile* von Reformen.
 - Vorteile für Nutznießer der Reform sind weniger erkennbar als die Nachteile für die zuvor Privilegierten.
 - **Ungleichzeitigkeit** der *Effekte* von Reformen.
 - Vorteile der Reform werden oft erst langfristig bemerkbar, die Anpassungskosten hingegen unmittelbar.
 - **Unorganisiertheit** der *Unterstützer* von Reformen.
 - Die große Mehrheit der Nutznießer der Reform sind eine latente, nicht organisierte Gruppe, die „Verlierer“ der Reform hingegen sind gut organisierte Interessengruppen.

5. Privilegiensuche und Verteilungskoalitionen

- **„Log-rolling“ und Verteilungskoalitionen.**
 - Modellannahmen:
 - Zwei *getrennte* kollektive Entscheidungen.
 - Subventionen für Interessengruppe A *und / oder*
 - Subventionen für Interessengruppe B.
 - Drei Gruppen, *eine Stimme* für jede Gruppe pro Entscheidung.
 - Interessengruppe A.
 - Interessengruppe B.
 - Andere Konsumenten.
 - *Einfache Mehrheit* als Mehrheitsregel.
 - Simultane Abstimmung über beide kollektive Entscheidungen.

5. Privilegiensuche und Verteilungskoalitionen

- „Log-rolling“: Interessengruppen „tauschen“ Stimmen.

	Nettogewinn Konsumenten	Nettogewinn Gruppe A	Nettogewinn Gruppe B	Nettogewinn „Gesellschaft“
Subventionen für A?	- € 2.000 (Nein)	+ € 3.000 (Ja) ←	- € 2.000 (Nein)	- € 1.000 (1 : 2)
Subventionen für B?	- € 2.000 (Nein)	- € 2.000 (Nein) →	+ € 3.000 (Ja)	- € 1.000 (1 : 2)
„Gewinn“ bei Zustimmung:	- € 4.000	+ € 1.000	+ € 1.000	- € 2.000

- Realisierung einer Mehrheit für jede Subvention:
 - Gruppe A stimmt für „Subventionen B“ und Gruppe B stimmt im Gegenzug für „Subventionen A“ ⇒ „Log-rolling“!

6. Ökonomische Theorie der Staatsbürokratie

- Staatliche Bürokratie ist für die Umsetzung der (Wirtschafts-) Politik verantwortlich.
- Das ökonomische Gesetz wachsender Staatstätigkeit (A. Wagner).
 - Staat wird zunehmend zur „Umverteilungsagentur“.
 - Staatsquote Deutschland: 45,0% BSP (2013).
 - Budgetverwaltung der Staatsbürokratie steigt mit der zunehmenden Rolle des Staates.
- **Eigeninteresse staatlicher Bürokratie.**

6. Ökonomische Theorie der Staatsbürokratie

- *Traditionelle Theorie* der Staatsbürokratie.
 - Max Webers **Idealtypus** der Bürokratie:
 - Bürokratische Verwaltung als **rationale Form legaler Herrschaftsausübung**.
 - Politische Entscheidungen werden unmittelbar und exakt in administrative Durchführung umgesetzt.
 - Behörden handeln stets weisungsgemäß, auch wenn dies den eigenen Überzeugungen widerspricht.
 - Macht der Staatsbürokratie liegt in einem gegenüber den Politikern **überlegenen Fachwissen** begründet.
 - Handlungsspielraum der Verwaltung bei Ermessensentscheidungen → Eigeninteresse!

6. Ökonomische Theorie der Staatsbürokratie

- Staatsbürokratie als *Budgetmaximierer*.
 - W.A. Niskanen:
 - Individuelle Interessen der Bürokraten sind positiv mit der Budgethöhe der Behörde korreliert.
 - Behörden bieten öffentliche Leistungen gegen ein Gesamtbudget einer „Finanzierungsagentur“ an.
 - Bilaterales Monopol von Bürokratie und „Finanzierungsagentur“ (i.d.R. Legislative).
 - Stärkere Position der Bürokratie, da diese ihre Kostenfunktion kennt.
 - **Überhöhte Budgetforderungen** der Bürokratie und Ausweitung des Leistungsangebotes zur Realisierung von Budgeterhöhungen.

7. Fazit: Neue Politische Ökonomie

- Kritik am wohlfahrtsökonomischen „Nirwana-Ansatz“ (Demsetz 1969, Journal of Law and Economics): Vergleich zwischen **idealem Zustand** und **tatsächlich existierenden Defiziten** sozialer Arrangements:
 - Illusion einer Welt ohne materielle Knappheiten (*„fallacy of the free lunch“*).
 - Illusion einer Welt ohne opportunistische Handlungsmotive (*„the people could be different fallacy“*).
 - Trugschluss, dies gelte nicht für andere Markt- oder Regierungssysteme (*„the grass is always greener fallacy“*).

7. Fazit: Neue Politische Ökonomie

- „Zugewinn“ durch die NPÖ / Public Choice:
 - ✓ Konsistente Verhaltensannahmen (Abkehr vom „bifurcated man“) in Politik und Ökonomie
 - ✓ Überwindung des diffusen Konzepts des „Gemeinwohls“ (Widerspruch zu methodologischem und normativem Individualismus)
 - ✓ Vergleich **realer** politischer und marktlicher Institutionen

-
- Warum können auch positive externe Effekte zu Marktversagen führen? Erläutere, inwiefern das Gut "Bildung", sofern es über Märkte bereitgestellt wird, solche Externalitäten produzieren könnte. Vor welcher Herausforderung stünde eine "Pigou-Steuer" bei dieser Externalität?
 - Positive Externalitäten: Positive Wirkung des Handelns auf Dritte wird im Entscheidungskalkül nicht berücksichtigt
 - Bildung (Transfer): Individuen entscheiden sich für oder gegen Bildungsinvestition, ohne positive Auswirkungen auf Gesellschaftsebene (Innovationspotential, Wissensspeicherung, Demokratiestützung...=„Systemkapital“) zu internalisieren → ineffizient geringe Bildungsinvestitionen aus Gesellschaftssicht
 - Pigou-Steuer: Kann Internalisierung der Kosten im Verhalten wirtsch. Akteure erzwingen; Herausforderung: Festlegung der Höhe

-
- Wie ist die von Hayek vertretene kulturelle Evolution vom klassischen Verständnis des Gesellschaftsvertrags abzugrenzen? Argumentiere anhand unterschiedlicher Ordnungstypen (Kapitel 1), worin der Vorteil der evolutorischen Sicht bestehen kann.

 - Def. „Klassisches“ Verständnis des Gesellschaftsvertrags:
 - Einstimmig, freiwillig
 - Bewusste Regelgestaltung, explizite Verhandlung

 - Hayeks kulturelle Evolution:
 - Evolutionäre, weitgehend ungeplante Entstehung von zweckmäßigen Institutionen (z.B. Eigentumsregeln, Transaktionsregeln, Geld, Sprache..)

 - Bewertung: Spontane Ordnung (→ Evolution) leistungsfähig im Umgang mit Wissen; historisch plausibler

- Eine exemplarische Antwort (Student):

Die klassische Vertragstheorie imaginiert einen Naturzustand, der Wahlweise als Anarchie, Chaos oder Krieg aller gegen alle konzipiert wird. Um sich aus diesem zu lösen, entwerfen Menschen in einem bewussten Akt eine Ordnung. Sie ist insofern geplant und nähert sich dem Konzept der Taxis. Demgegenüber stellt die evolutorische Vertragstheorie das Moment der spontanen Ordnung in den Vordergrund. In einem Wechsel aus bewusster Regelsetzung und eher unbewussten Reaktionen auf veränderte Lebensbedingungen und soziale Realitäten wandelt sich die Gesellschaft stets neu, verwirft alte Konzepte und Regeln, nimmt neue Regeln auf oder schreibt sie ex post fest. Sowohl der ökonomischen als auch der sozialen Welt entspricht die evolutorische Theorie besser, da in beiden Bereichen zwar auch Ordnungsformen der Taxis auftreten, diese aber stets im Wechselspiel und in Abhängigkeit mit spontanen Ordnungsvarianten entstehen und verfallen. Mithin unterschätzt die klassische Vertragstheorie sowohl die Komplexität der vorvertraglichen Entscheidungsfindung, als auch das historische Zustandekommen von Sozialverträgen.

(~1100 Zeichen)