

Norbert Berthold
Jörn Quitzau (Hrsg.)

DIE *Wirtschafts-*WELT STEHT KOPF

Abschied von den Illusionen –
Konzepte für eine
neue Wirtschaftspolitik



VAHLEN

Inhalt

Die (Wirtschafts-)Welt steht Kopf – Vorwort	
Prof. Dr. Norbert Berthold und Dr. Jörn Quitzau	7
Wirtschaftspolitik heute: Viel ordnungspolitischer Unfug	
Prof. Dr. Norbert Berthold	15
Notenbanken in der Zwickmühle: Vorrang für stabile Preise	
Ulf Krauss / Dr. Gertrud R. Traud	27
Geld und der staatliche Umgang damit: Modern Monetary Theory und die (möglichen) Folgen	
Prof. Dr. Hanno Beck / Prof. Dr. Aloys Prinz	37
Staatsschulden – notwendig oder gefährlich?	
Prof. Dr. Jens Boysen-Hogrefe	47
Der Stabilitäts- und Wachstumspakt: Defizite bei der Bekämpfung der Defizite	
Dr. Matthias Kullas	59
Sozialplan 2030+: Eine Agenda für die Restitution der sozialen Marktwirtschaft	
Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen	73
Das existenzsichernde bedingungslose Grundeinkommen: Zu schön, um wahr zu werden	
Prof. Dr. Ronnie Schöb	85
Leitlinien einer neuen Klimapolitik	
Prof. Dr. Joachim Weimann	95
Deutschlands Energiewende: Vom Kopf auf die Füße stellen!	
Prof. Dr. Manuel Frondel	105
Die Welt im Umbruch – Steht die Globalisierung vor dem Aus?	
Prof. Dr. Henning Klodt	119
Markt vs. Staat – Leitplanken für die Wirtschaftspolitik	
Prof. Dr. Stefan Kooths	129
Sozialismus und Systemwechsel: Die neue Sehnsucht nach falschen Konzepten	
Prof. Dr. Thomas Mayer	141

Ethik der Marktwirtschaft: „The road to hell is paved with good intentions“	
Prof. Dr. Ingo Pies	153
Der Verzicht auf Wirtschaftswachstum ist ein Irrweg	
Prof. Dr. Jan Schnellenbach	163
Stakeholderorientierung statt Shareholderkapitalismus?	
Ein Widerspruch	
Prof. Dr. Florian Follert	175
Die Kompetenzordnung der Europäischen Union in der Zeitenwende	
Prof. Dr. Roland Vaubel	183
Kapitalmärkte: Motor für Innovation und Wohlstand oder Wurzel allen Übels?	
Prof. Dr. Wolfgang Bessler / Prof. Dr. Wolfgang Drobetz	193
Der neue Systemwettbewerb zwischen Demokratie und Autokratie	
Prof. Dr. Thomas Apolte	211
Öffentliche Meinung: Zwischen Wahrheit und Verfälschung?	
Prof. Dr. David Stadelmann	223
Gleichberechtigung oder Gleichstellung?	
Prof. Dr. Andreas Rödder / Dr. Kristina Schröder	233
Meritokratie: Die Bedeutung des gesellschaftlichen Auf- und Abstiegs	
Dr. Melanie Häner / Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger	245
Gesellschaft im (Werte-)Wandel: Hat die Wirtschaftsleistung als Wohlfahrtsmaß ausgedient?	
Dr. Jörn Quitzau	255

**Friedrich A. von Hayek
hat bereits in den
1940er Jahren darauf
hingewiesen, dass
der übergroße Teil
des für ökonomische
Entscheidungen
relevanten Wissens
nicht zentralisierbar ist,
sondern nur dezentral
vorliegt.**

Markt vs. Staat – Leitplanken für die Wirtschaftspolitik



**Prof. Dr. Stefan
Kooths**

***Stefan Kooths** leitet das Forschungszentrum Konjunktur und Wachstum im Kiel Institut für Weltwirtschaft (IfW Kiel) und lehrt Volkswirtschaftslehre an der BSP Business and Law School in Berlin/Hamburg. Er ist Vorsitzender der Friedrich A. von Hayek-Gesellschaft, gehört dem Präsidium des Internationalen Wirtschaftssenats an und sitzt im Akademischen Beirat des Liberalen Instituts (Zürich).*

Die Ordnungsökonomik hat im Verbund mit der Marktversagenslehre und der Ökonomischen Theorie der Politik wichtige Leitplanken für wirtschaftspolitische Entscheidungen entwickelt, um sinnvolle von schädlichen staatlichen Eingriffen zu unterscheiden. Im Zuge des technischen und organisatorischen Fortschritts können sich ökonomische Gütereigenschaften ändern, weshalb die Grenzlinie zwischen Markt und Staat im konkreten Fall immer wieder neu gezogen werden muss. Beständiger sind demgegenüber die ordnungspolitischen Prinzipien, die am Beispiel wichtiger Zweige der Allokationspolitik illustriert werden. Der Beitrag verweist zudem auf die Bedeutung des Standortwettbewerbs als erkenntnisleitenden und korrigierenden Prozess für die nationale Wirtschaftspolitik.

Die Kontroverse um „Markt vs. Staat“ ist ein wirtschaftspolitischer Dauerbrenner. Kein Wunder, denn so etwas wie eine optimale Staatsquote lässt sich nicht einfach ausrechnen. Schon deshalb nicht, weil ein erheblicher Teil des regulatorischen Einflusses des Staates auf den Wirtschaftsprozess gar nicht in den Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Kassen aufscheint. Hinzu kommt, dass sich die konkreten Sachverhalte im Zeitablauf ändern,

so dass allein aufgrund des technischen und organisatorischen Fortschritts die Grenze zwischen Markt und Staat immer wieder neu auszuloten ist, was die Debatte unsterblich macht. Schließlich spielen politökonomische Aspekte eine wichtige Rolle, die kurzfristig eine Ausdehnung der Staatstätigkeit opportun erscheinen lassen, deren negative Folgen sich erst später zeigen. Kurzfristige (dauerhaft aber nicht finanzierbare) Wohltaten vs. langfristige (kurzfristig aber mit Verzicht verbundene) Erfolge – dieses politische Rennen geht selten für die lange Frist aus. Damit stauen sich immer wieder aufs Neue Deregulierungserfordernisse auf, die – wenn der Problemdruck groß genug wird – ein grundlegendes Durchforsten der staatlichen Aktivität erforderlich machen. Im Ergebnis schwingt das Pendel zwischen Ausdehnung und Eindämmung staatlicher Eingriffe über die Jahrzehnte permanent hin- und her, was der Kontroverse etwas Wellenförmiges verleiht.

So vielschichtig die Materie auch ist, Ökonomen stehen nicht ratlos vor der Frage, wie sich die Rolle des Staates im Wirtschaftsgefüge bestimmen lässt. Sie müssen hierzu das Rad auch nicht laufend neu erfinden. Denn sie können auf wichtige Kernprinzipien für die Ausgestaltung der Wirtschaftsordnung zurückgreifen, die die Konstanten in der „Markt vs. Staat“-Debatte darstellen. Diese Prinzipien sind abstrakt genug formuliert, um die verschiedenen politischen und technischen Wechsellagen zu überdauern. Sie stellen Leitplanken für die Wirtschaftspolitik dar, die abwegigen staatlichen Eingriffe entgegenwirken und übergreifige Debatten im Zaum halten. Im wirtschaftspolitischen Tagesgeschäft geht es dann „nur“ noch darum, diese Prinzipien auf die jeweiligen Sachverhalte anzuwenden. Das setzt allerdings voraus, dass die Prinzipien – wie auch ihre jeweilige Begründung – einer breiteren Öffentlichkeit bekannt sind, andernfalls können sie politisch kaum Wirkung entfalten. Auch deshalb sind Bücher wie das, in dem Sie gerade lesen, so wichtig.

Fundamentale ordnungspolitische Einsichten

Das überwölbende Prinzip lässt sich auf die Maxime „So viel Markt wie möglich, so viel Staat wie nötig“ verdichten. Was auf den ersten Blick wie eine liberale Floskel erscheint, ist weit mehr als das. Denn dieses Grundprinzip trägt zwei fundamentalen Einsichten mit Blick auf die Komplexität des Wirtschaftssystems Rechnung. Hierzu muss man sich klar machen, dass es in der „Markt vs. Staat“-Debatte darum geht, wie sich die individuellen Akteure in einer hochspezialisierten und daher auch sehr unübersichtlichen Welt so koordinieren können, dass sie aus ihren Möglichkeiten das Beste machen können. „Markt“ steht hierbei für freiwillige Tauschbeziehungen, während „Staat“ den Einsatz von Zwangsmitteln meint.

Das führt unmittelbar zur ersten fundamentalen Einsicht: Wann immer sich zwei Tauschpartner finden und miteinander Geschäfte machen, stellen sich beide besser. Denn Tausch ist eine freiwillige Interaktion, bei dem jeder Beteiligte ein Veto-Recht hat. Der Handshake mit gegenseitigem Dank nach jedem Geschäftsabschluss ist Ausdruck der gegenseitigen Vorteilhaftigkeit. Genau das ist beim Einsatz von Zwangsmitteln augenscheinlich anders. Diese simple aber zugleich durchschlagende Logik begründet die grundsätzliche Vorfahrt von Marktprozessen (Freiwilligkeit) gegenüber staatlichen Eingriffen (Zwang).

Hinzu kommt eine zweite fundamentale Einsicht, die auf den effizienten Umgang mit dem in einer Gesellschaft vorhanden Wissen und damit auf den Gegensatz von Dezentralität (Markt) und Zentralität (Staat) abstellt. Der Nobelpreisträger Friedrich A. von Hayek hat bereits in den 1940er Jahren darauf hingewiesen, dass der übergroße Teil des für ökonomische Entscheidungen relevanten Wissens nicht zentralisierbar ist, sondern nur dezentral vorliegt. Dieses Wissen ist typischerweise personell gebunden, fragmentiert und jeweils lokal wie situativ einschlägig. Das marktwirtschaftliche Preissystem ist bislang das beste (und zugleich weltumspannende) Kommunikations- und Koordinationssystem, das diesen Wissensschatz sozial fruchtbar macht. Hierzu werden die relevanten Informationen über Preissignale maximal verdichtet, ohne dass die Beteiligten sich hierzu bilateral austauschen müssen. Entdeckt etwa jemand am anderen Ende der Welt eine lukrative neue Einsatzart für Kupfer, so wird dies den Kupferpreis steigen lassen. Hierdurch erhalten global alle übrigen Akteure die Botschaft, mit Kupfer sparsamer umzugehen und/oder nach neuen Vorkommen zu suchen, ohne dass es hierzu eines zentralen Kommandos bedürfte. Sie tun es aus individuellem Antrieb, weil es ihrer Gewinnerzielungsabsicht dient. Demgegenüber sind alle bislang unternommenen Versuche einer zentralen Planung auf der Ebene von Wirtschaftsräumen am Wissensproblem gescheitert.

Zentralität (und damit Gleichförmigkeit) von Entscheidungen ist ein wichtiger Grund dafür, dass Industriepolitik innerhalb einer marktwirtschaftlichen Ordnung hochproblematisch ist. Im unternehmerischen Wettbewerb soll sich ja erst herausstellen, welche Produkte und Produktionsweisen marktfähig und damit sozial erwünscht sind. Dabei werden auf individueller Ebene immer auch Fehlentscheidungen getroffen, was zu unternehmerischem Scheitern führt. Weil aber nicht alle dasselbe tun, bleibt das Gesamtsystem robust und wird nicht systematisch verzerrt. Anders bei staatlichen Vorgaben: Diese verstärken Gleichförmigkeit und bergen das Risiko, dass sich die gesamte Wirtschaftsstruktur deformiert. Denn dafür, dass staatliche Stellen ein überlegenes Wissen mit Blick auf die Erfolgsaussichten von Innovationen hätten, gibt es weder theoretische noch empirische Belege.

Kurzum: Die Performanz eines Wirtschaftssystems beruht in erster Linie darauf, ob es das verteilte Wissen in ökonomische Entscheidungen einzubinden vermag. Dieser Aspekt ist neben der „Markt vs. Staat“-Frage auch für den Staatsaufbau selbst in Form des Subsidiaritätsprinzips fruchtbar, wonach staatliches Handeln möglichst auf den unteren Ebenen angesiedelt sein sollte. Dort ist man näher dran am Wissen um lokale Besonderheiten und zugleich führt die größere Übereinstimmung zwischen Entscheidungsberechtigten und Entscheidungsunterworfenen zu verantwortungsvolleren Lösungen.

Wirtschaftsordnung als Staatsaufgabe

„So viel Markt wie möglich, so viel Staat wie nötig“ ist also alles andere als eine plumpe Parole, kann sich diese Maxime doch auf ein solides ökonomisches Fundament stützen. Aus ihr folgt, dass staatliche Eingriffe begründungspflichtig sind, nicht das freie Spiel der Marktkräfte (denn diese können die beiden fundamentalen Einsichten als Generalklausel für sich in Anspruch nehmen). Das spricht nicht pauschal gegen staatliche Eingriffe; die Beweislast ist damit aber klar zugewiesen, und die Messlatte liegt hoch. Zugleich weist diese Maxime darauf hin, dass staatliche Eingriffe möglichst marktkonform gestaltet sein sollen. Damit ist gemeint, die Funktionsfähigkeit von Marktmechanismen durch geeignete Rahmenbedingungen zu stärken, anstatt sie durch zentrale Planung zu ersetzen – also möglichst mit den Marktkräften zu spielen, nicht gegen sie.

Interessanterweise leitet sich auf einer den marktwirtschaftlichen Tauschprozessen vorgelagerten Ebene gerade aus deren sozialer Vorteilhaftigkeit ein staatlicher Handlungsauftrag ab. Dieser besteht darin, Eigentumsrechte (genauer: Verfügungsrechte) zu definieren und durchzusetzen. Denn man kann nur tauschen, was einem auch gehört. Für den Schutz des Eigentums ist der Einsatz bzw. die Androhung von Gewalt erforderlich. Zwar ließe sich dies ebenfalls über private Akteure gewährleisten – die libertäre Sozialphilosophie plädiert dafür –, jedoch würde dadurch der Aufwand für alle Beteiligten erheblich zunehmen. Denn das Gewaltmonopol des Staates ermöglicht zugleich die Abrüstung der privaten Akteure im Inneren, was erhebliche Ressourcen freisetzt – zu diesem Schluss kommt die klassisch-liberale Sozialphilosophie. Wie bei jedem Monopol birgt allerdings auch dieses die Gefahr, dass es missbraucht wird. Das permanente Hinterfragen der Rechtmäßigkeit staatlicher Eingriffe hat daher nichts mit Delegitimierung des Staates zu tun, im Gegenteil. Es dient seiner Legitimierung. Denn nur so lange, wie der Einsatz von Zwangsmitteln einwandfrei begründet werden kann (und ein möglicher Missbrauch sofort sanktioniert wird), ist darin eine legitime Beschränkung individueller Freiheitsräume zu sehen.

Erst wenn das Handeln öffentlicher Stellen nicht mehr hinterfragt würde, erodierte die Legitimation des Staates.

Ausgehend von der Gewährleistung einer Ordnung zum Schutz von Eigentumsrechten lassen sich – aufbauend auf den zwei fundamentalen Einsichten – drei wirtschaftspolitische Großbereiche identifizieren, die Ökonomen als Allokations-, Distributions- und Stabilisierungspolitik bezeichnen. Weil sich die Debatte um „Markt vs. Staat“ vor allem an tatsächlichem und vermeintlichem Marktversagen festmacht, geht es hier vor allem um die Allokationspolitik (wobei die besprochenen Prinzipien auch für die anderen Politikbereiche bedeutsam sind). Diese weist dem Staat überall dort eine spezielle Regulierungsaufgabe zu, wo sich durch privatrechtliche Verträge – dem Arbeitspferd marktwirtschaftlicher Interaktion – nicht alle Spezialisierungs- und Tauschvorteile heben lassen. „Technologische externe Effekte“¹ und „natürliche Monopole“ sind dafür die Hauptursachen. Das in der Marktversagenstheorie ebenfalls behandelte Problem der „asymmetrischen Information“ bleibt hier aus Platzgründen außen vor. In diesem Theoriezweig geht es vor allem darum, wie die Marktteilnehmer dieses Problem selbst lösen können. In der „Markt vs. Staat“-Debatte spielt es vor allem für einige Sparten der Sozialversicherung eine Rolle, allerdings überlappen sich hierbei allokativen Fragen mit verteilungspolitischen Motiven. Hier sei nur kurz angemerkt, dass ein Versicherungs- und Kontrahierungszwang eine marktkonforme Alternative zur staatlichen Zwangsversicherung darstellt.

Externe Effekte

Bei externen Effekten beeinflusst die über Tauschprozesse abgewickelte ökonomische Aktivität nicht nur das Wohlergehen der Tauschpartner selbst (diese stellen sich, wie gesehen, notwendigerweise besser), sondern es sind auch unbeteiligte Dritte positiv oder negativ betroffen. Das ist aus Sicht der marktwirtschaftlichen Ordnung ein Problem, weil in diesem Fall die soziale Koordinationsleistung, die über Preissignale erreicht wird, hinter dem zurückbleibt, was erstrebenswert ist. Der Grund liegt darin, dass die Preissignale unvollständig bleiben, wenn sie nicht alle relevanten Kosten- bzw. Nutzenaspekte abbilden, die mit der Güterbereitstellung verbunden sind.

¹ „Technologisch“ betont den Gegensatz zu „pekuniären“ externen Effekten, die das Lebenselixier von Wettbewerbsprozessen sind. Unterbietet ein Anbieter A einen anderen Anbieter B, so wieder dieser dadurch zwar in seinem Einkommen negativ beeinflusst, dieser pekuniäre externe Effekt ist aber ausdrücklich gewünscht, damit die jeweils günstigsten Anbieter am Markt zum Zuge kommen und somit die knappen Ressourcen in die jeweils beste Verwendung gelenkt werden. Im Folgenden wird nur von „externen Effekten“ gesprochen, gemeint sind dabei aber stets „technologische externe Effekte“.

Bei negativen externen Effekten beinhalten bilateral vorteilhafte Geschäfte einen Vertrag zu Lasten Dritter, so dass aus der Besserstellung der Geschäftspartner nicht – wie sonst – auch auf soziale Vorteilhaftigkeit geschlossen werden kann. Denn der Vorteil der Beteiligten könnte durch den Nachteil der Unbeteiligten überkompensiert werden. So kann durch eine Chemiefabrik, die Abwässer in einen Fluss leitet, der Ertrag eines flussabwärts tätigen Fischers beeinträchtigt sein. Während man sich von den Zulieferern über die Eigentümer und Beschäftigten bis hin zu den Kunden der Chemiefabrik allseits über vorteilhafte Geschäfte freut, bleibt der Flussfischer außen vor. Dessen Einbußen scheinen in den für die Chemieproduktion relevanten Preissignalen nicht auf. Im Ergebnis würden in einer solchen Ökonomie zu viele chemische Erzeugnisse und zu wenig Fischereiprodukte hergestellt – verglichen mit der Situation, bei der allen Produktionszweigen auch alle durch sie bedingten Ressourcenverbräuche angelastet würden. Es ist also gerade die lückenhafte Definition von Eigentumsrechten (hier mit Blick auf die Gewässernutzung), die ursächlich für die verzerrten Preissignale ist. Dieses Manko zu adressieren, ist kein staatlicher Eingriff gegen den Markt, sondern ein staatlicher Eingriff für den Markt. Entscheidend ist, dass der Staat die Voraussetzungen schafft, damit sämtliche Verbräuche knapper Ressourcen in die private Kalkulation der individuellen Akteure eingehen. Hierfür stehen verschiedene marktkonforme Instrumente bereit (z. B. Nutzungszertifikate). Pauschale Produktionsverbote oder eine Verstaatlichung der Chemiefabrik gehören nicht dazu. So könnte es sein, dass das Interesse der Käufer an chemischen Erzeugnissen (z. B. Medikamenten) so groß ist, dass sie mit ihrer Zahlungsbereitschaft die Beeinträchtigung des Flussfischers zu kompensieren bereit sind (sofern dessen Ertragseinbuße der einzige externe Effekt ist) oder alternativ auch die Kosten für Filteranlagen durch höhere Preise für Chemieprodukte tragen würden. Um dies herauszufinden, braucht es wiederum Preissignale, die sich automatisch bilden, sobald die Verfügungsrechte über die relevanten Ressourcen geregelt sind.

Bei positiven externen Effekten verhindern Trittbrettfahrerprobleme eine ausreichende Versorgung über den Markt. Dies tritt immer dann auf, wenn Interessenten an einem Gut – unabhängig davon, ob sie den geforderten Preis zahlen oder nicht – mit privatrechtlichen Mitteln nicht vom Konsum des Gutes ausgeschlossen werden können. Ökonomen sprechen dann von mangelnder Exkludierbarkeit oder von öffentlichen Gütern. Nutzer und Zahler sind in diesem Fall nicht mehr deckungsgleich, so dass in dem betreffenden Markt Umsätze fehlen. Marktproduzenten reagieren jedoch immer nur auf die Zahlungsbereitschaft ihrer Kunden, wodurch zugleich ausreichende Einnahmen erzielt werden, um so die für die Produktion notwendigen Mittel einkaufen zu können. Gehen die Kunden jedoch davon aus,

dass das jeweilige Gut auch bereitgestellt wird, wenn sie sich um ihren Finanzierungsbeitrag herumdrücken (weil der Produzent die Nutzer nicht gezielt zur Kasse bitten kann), bleibt die produzierte Menge hinter dem Niveau zurück, für das es zwar eine Nachfrage gäbe, die sich aber nicht in offenbarte Zahlungsbereitschaft übersetzt und daher die Anbieter nicht erreicht. So schützt ein Deich alle Anrainer, unabhängig davon, ob sie sich finanziell am Unterhalt des Deichs beteiligen. Mit rein privatrechtlichen Mitteln ließe sich ein solches Bauwerk nur in dem speziellen Fall bereitstellen, dass alle geschützten Grundstücke demselben Eigentümer gehören. Andernfalls droht das Projekt am Trittbrettfahrertum zu scheitern. Erst hoheitliche Eingriffe (etwa eine Zwangsgenossenschaft) können hier Abhilfe schaffen. Das friesische Deichrecht hat hierzu einst die gleichermaßen einprägsame wie robuste Formel „Wer nicht will deichen, muss weichen“ hervorgebracht.

Externe Effekte begründen in einer Marktwirtschaft eine besondere staatliche Regulierung über den allgemeinen Schutz des Privateigentums hinaus. Sie werden jedoch allzu leicht zu einem Einfallstor für unbegründete bzw. überzogene Eingriffe, wenn sie nur oberflächlich als formaler Vorwand für staatliches Handeln und nicht tieferschürfend mit Blick auf das zugrundeliegende Allokationsproblem betrachtet werden. Denn im menschlichen Zusammenleben wimmelt es nur so von externen Effekten – die allermeisten sind jedoch allokativ harmlos. Wer seinen Vorgarten in Schuss hält und damit zugleich gratis die Nachbarn erfreut, verursacht einen positiven externen Effekt. Reicht indes der Nutzen, den der Hauseigentümer selbst aus dem Anblick seines gepflegten Vorgartens zieht, bereits aus, um ihn zu dieser Aktivität zu motivieren, liegt nicht die geringste Korrekturbedürftigkeit, sondern ein sogenannter inframarginaler externer Effekt vor. Im Gegensatz zur marginalen Variante externer Effekte wird dadurch der Ressourceneinsatz in keiner Weise verzerrt. Der Staat kann in diesen Fällen dem munteren Treiben der privaten Akteure also getrost weiterhin freien Lauf lassen. Nicht selten lässt er sich aber mit dem Argument externer Effekte für von Partikularinteressen getriebene Umverteilungsmaßnahmen einspannen. So machen Akademiker immer wieder geltend, dass ein höheres Bildungsniveau auch der Gesellschaft insgesamt über ein höheres Produktivitätsniveau als externer Effekt zugutekäme. Es sei daher nur „gerecht“, wenn sich der Staat an den Kosten ihrer Ausbildung beteiligt und die Hochschulen über Steuern finanziert. Abgesehen davon, dass Facharbeiter denselben Anspruch geltend machen könnten, wird hier die Unterscheidung zwischen inframarginalen und marginalen externen Effekten bewusst unter den Teppich gekehrt. Denn es kommt nicht darauf an, dass Akademiker den gesamten Produktivitätszuwachs, der ihrer Ausbildung zuzurechnen ist, auch am Markt vereinnahmen können, sondern nur darauf, dass die Einkommensanreize groß genug sind,

um eine solche Ausbildung auf sich zu nehmen (von den Konsumbestandteilen im Studium und angenehmen Arbeitsbedingungen ganz abgesehen). Der bloße Verweis auf externe Effekte ist daher nur eine wissenschaftliche Nebelkerze, um unter dem Beifall der Öffentlichkeit in die Staatskasse zu greifen und einen Teil ihrer Ausbildungskosten auf Nichtakademiker abzuwälzen (wobei sich auch Akademiker damit selbst keinen Gefallen tun, weil sie während des Studiums Bittsteller sind und später als Steuerzahler für etwas aufkommen sollen, wovon sie dann nichts mehr haben).

Öffentliche Güter

Auch um den Begriff der öffentlichen Güter ranken sich gravierende Missverständnisse. Ein Gut wird nicht dadurch zu einem öffentlichen Gut, dass es durch den Staat bereitgestellt wird. Sondern dadurch, dass sich Nutzer und Zahler mit privatrechtlichen Mitteln nicht zur Deckung bringen lassen. Staatliche Schulen produzieren kein öffentliches Gut. Nichts ist einfacher, als einen nicht zahlenden Schüler den Unterricht zu verweigern. Dass an der allgemeinen Schulausbildung ein öffentliches Interesse besteht, steht auf einem ganz anderen Blatt. Dieses kann über Privatschulen in gleicher Weise produziert werden. Die staatliche Aufgabe liegt somit nur darin, jedem Schüler (unabhängig von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern) eine Schulausbildung zu ermöglichen. Allzu schnell wird daher von einer Bereitstellungsaufgabe (hier: Sicherstellung der Finanzierung) auf die Verstaatlichung der Produktion geschlossen. Das eine begründet aber nicht das andere.

Öffentliche Güter sind zudem nicht identisch mit Kollektivgütern, sondern nur eine Teilmenge davon. Kollektivgüter zeichnen sich dadurch aus, dass keine Rivalität unter den Nutzern besteht. So ist es den Zuschauern eines Videos gleichgültig, ob auch Millionen anderer denselben Film abrufen. Gleichwohl kann mit einer Bezahlschranke sichergestellt werden, dass nur Berechtigte die Inhalte zu sehen bekommen. Solche Kollektivgüter werden als Club-Güter bezeichnet und können typischerweise problemlos über Märkte bereitgestellt werden. Nicht die Rivalität innerhalb der Nutzer entscheidet daher über die marktwirtschaftliche Bereitstellung, sondern die Exkludierbarkeit über private Verträge.

Aus der Bereitstellung öffentlicher Güter ergibt sich eine weitere, oftmals übersehene Leitplanke für staatliches Handeln. Der Staat soll in diesem Fall mögliche Trittbrettfahrer an Bord holen (sie also zur Finanzierung heranziehen), aber eben auch nur sie. Wer in den Bergen lebt und daher von keinem Damm geschützt werden muss, sollte nicht in die Deichgenossenschaft gezwungen werden. Ganz generell ergibt sich daraus ein Vorrang

für die Gebühren- bzw. Beitragsfinanzierung gegenüber der Steuerfinanzierung, um so die Verbindung zwischen eigenen Entscheidungen (z. B. der Standortwahl) und dem dadurch verursachten Ressourceneinsatz aufrecht zu erhalten. Steuerfinanzierung kommt daher nur für die Umverteilung und die Bereitstellung allgemeiner öffentlicher Güter (wie der äußeren und inneren Sicherheit) in Frage. Wo immer möglich, sollte daher der Staat die Finanzierung an die Nutzung koppeln, etwa in der Infrastruktur (Mautsysteme weisen hier in die richtige Richtung). Gebühren und Beiträge sind nicht nur marktnäher (sie übernehmen für die jeweiligen Güter die Rolle von Preisen), sie erfordern vor allem keine Querfinanzierung über Drittmärkte. Denn jede Steuer treibt dort, wo sie erhoben wird, einen Keil zwischen die Preissignale für Nachfrager (die den Bruttopreis zahlen müssen) und Anbieter (die nur den Nettopreis erhalten), wodurch das Preissystem insgesamt unschärfer wird.

Natürliche Monopole

Bei natürlichen Monopolen kann ein Anbieter von der Kostenseite her günstiger arbeiten als zwei oder mehrere Produzenten. In diesem Fall kollidiert das Streben nach Effizienz mit dem für Marktprozesse wichtigen Wettbewerbsprinzip, was typischerweise bei Netzwerk- bzw. Infrastrukturgütern auftritt (z. B. dem Abwassernetz in einer Kommune). Hierdurch begründet sich eine spezielle Regulierung, die die Effizienzvorteile des Monopols wahrt und zugleich dessen Möglichkeit zum Marktmachtmissbrauch einhegt. Grundsätzlich sollte eine solche Regulierung so marktkonform wie möglich ausgerichtet sein, etwa dadurch, dass ein nicht sinnvoller Wettbewerb im Markt durch einen Wettbewerb um den Markt ersetzt wird, indem das Recht zur Bewirtschaftung einer Infrastruktur für einen bestimmten Zeitraum an denjenigen versteigert wird, der diese zu den geringsten Preisen anbietet. Reflexhaft von natürlichen Monopolen auf Verstaatlichung zu schließen, greift daher zu kurz.

Generell hängen allokativ begründete Staatseingriffe stets von den ökonomischen Gütereigenschaften ab. Diese wiederum können sich im Zuge des technischen Fortschritts ändern. War etwa die Telekommunikation lange Zeit ein natürliches Monopol, ist seit dem Aufkommen des Mobilfunks Platz für mehrere Anbieter im Markt. Ebenso können sich die Möglichkeiten ändern, um Nutzer zu identifizieren bzw. Trittbrettfahrer auszuschließen. So macht die Verschlüsselung von Rundfunksendern aus einem öffentlichen Gut ein Club-Gut. Zudem ist die Übertragungskapazität mit Blick auf Programmkanäle im Zuge der Digitalisierung kein Engpass mehr, so dass ein zwangsfinanziertes öffentliches Rundfunksystem ihre ökonomi-

sche Begründung verloren hat. Allein der technische Fortschritt legt daher nahe, staatliche Regulierungen regelmäßig auf ihre Existenzberechtigung zu überprüfen. Grundsätzlich sollten staatliche Eingriffe daher mit einem Verfallsdatum zur Wiedervorlage versehen werden (Sunset Legislation). Dies wirkt dem Wuchern eines obsoleten Regelgeflechts entgegen.

Marktversagen versus Staatsversagen

Bei jedem staatlichen Eingriff gilt es zudem, relevante Alternativen miteinander zu vergleichen. Märkte müssen in ihrer Funktionsfähigkeit nicht „vollkommen“ sein, um als vorzugswürdiges Koordinationssystem zu gelten (das gleichnamige theoretische Konzept hat leider diesem Missverständnis Vorschub geleistet). Entscheidend ist, dass sie besser funktionieren als ein über die öffentliche Verwaltung administriertes Instrument. Ebenso wenig wie Märkte friktionslos ablaufen, funktionieren auch staatliche Eingriffe nicht idealtypisch. Vor allem über drei Kanäle kommt Sand ins Getriebe des zentralen Planers aus den Lehrbuch-Modellen.

Erstens liegen oftmals die relevanten Informationen, die für die Dosierung eines Eingriffs Instrumente nötig sind, gar nicht vor oder erfordern einen erheblichen bürokratischen Aufwand. Werden Marktpreise außer Kraft gesetzt, müssen Produktions- und Verteilungsentscheidungen nach anderen Kriterien getroffen werden. Meistens ist das dann eine Mischung aus Zwang, Zufall und Privilegien – eine Erkenntnis, um die sich die Kritiker der Marktlösung gern herumdrücken.

Zweitens geht bei isolierter Betrachtung von Einzelmaßnahmen unter, dass insbesondere bei Steuerfinanzierung die Koordinationsleistung in der übrigen Wirtschaft geschwächt wird (Excess Burden). Das mag aus Sicht eines einzelnen Eingriffs unbedeutend erscheinen, mit jedem weiteren Eingriff nimmt das Problem aber kumulativ zu. Hierzu ein Gedankenbeispiel: Ein Vorschlag sieht vor, ein öffentliches Gut bereitzustellen, für das 2 Prozent der Wirtschaftsleistung via Besteuerung der Privatwirtschaft aufgewendet werden müssen. 50 solcher Vorschläge und von einer Marktwirtschaft ist auch theoretisch nichts mehr übrig.

Drittens sind staatliche Planer nicht nur wohlwollende Akteure im Dienste des Gemeinwohls. Auch in den staatlichen Bürokratien arbeiten Menschen mit individuellen Zielen – etwa höherer Einkommen durch Mehrung der Zuständigkeiten. Zudem wird ein Staat für Lobbyisten umso interessanter, je interventionistischer er sich in der Wirtschaftspolitik aufstellt. Im Ergebnis beeinflussen dann nicht nur staatliche Stellen das Wirtschaftsgefüge, sondern die Betroffenen drehen den Spieß um und beeinflussen ihrerseits

staatliche Eingriffe. So gelangen staatliche Zwangsinstrumente in Reichweite privater Akteure, wodurch die Grundlagen der Marktwirtschaft – der Leistungswettbewerb – ausgeschaltet wird. Zudem nimmt der demokratische Prozess empfindlichen Schaden. Insgesamt ist daher vor jedem staatlichen Eingriff sorgfältig zu prüfen, ob ein Marktversagen nicht durch ein weitaus größeres Staatsversagen aufgewogen wird. Wann immer dies droht, sollte man um staatliche Eingriffe einen großen Bogen machen.

Die Ordnungsökonomik hat im Verbund mit der Marktversagenlehre und der Ökonomischen Theorie der Politik wichtige Leitplanken für wirtschaftspolitische Entscheidungen entwickelt. Werden sie beachtet, kann die Wirtschaftspolitik maßgeblich zum Gemeinwohl beitragen – im Zweifel auch dadurch, dass sie nicht aktiv wird. Anders als Naturwissenschaftler haben Ökonomen nur sehr begrenzte Möglichkeiten zu Laborexperimenten. Schon gar nicht sollten staatliche Eingriffe bei jeder Ordnungsprüfung aufs Geratewohl in realen Ökonomien ausprobiert werden. Dafür steht zu viel auf dem Spiel (im Falle der sozialistischen Systemexperimente waren es zig Millionen Menschenleben). Lehrreich ist allemal der Blick über die Landesgrenzen. In den verschiedenen Teilen der Weltwirtschaft gelten jeweils eigene Regulierungsregime. Die Frage „Markt vs. Staat“ wird überall etwas anders beantwortet und laufend kommen irgendwo neue institutionelle Arrangements hinzu. Positiv- wie Negativbeispiele aus anderen Ländern können Einsichten befördern, auf die man selbst – und sei es aus Betriebsblindheit – nicht kommt (etwa die, dass es in Betrieben auch ohne Arbeitsstättenbeleuchtungsverordnung nicht plötzlich dunkel würde). Zugleich bietet die Integration in die Weltwirtschaft einen Dauerprüfstand für politisch beeinflussbare Standortbedingungen. Erfolgreiche Standorte machen mehr aus ihren Möglichkeiten und ziehen produktive Ressourcen an, die von weniger erfolgreichen Standorten abwandern. Im Ergebnis wirkt so der weltweite Standortwettbewerb im Zeitablauf als Entdeckungsverfahren für gute wirtschaftspolitische Entscheidungen. Je offener sich ein Wirtschaftsraum aufstellt, desto früher werden falsche Weichenstellungen sichtbar und können korrigiert werden, bevor noch größere Schäden auftreten. Ordnungsökonomische Prinzipien gepaart mit ökonomischer und intellektueller Weltoffenheit sind daher der beste Garant für eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik.