Markt und Regulierung – Begründungen und Regulierungen in der Sozialen Marktwirtschaft (SMW)

Von Dr. Ralf Zeppernick
September 2009

1. **Vorbemerkung**: Thema klingt vergleichsweise „technisch“, so als wäre es nur ein Thema für Experten

   Aber Thema ist vermutlich eines der spannendsten und faszinierendsten für einen Volkswirt überhaupt, aber auch für Politik und Gesellschaft.

   Geht es doch letztlich um die ganz zentralen Fragen einer Wirtschaft:
   - Welcher Steuerungsmechanismus soll in einer Wirtschaft angewandt werden?
   - In welchen Sektoren, in welchen Bereichen, bei welchen Personen soll der Staat in die marktwirtschaftliche Steuerung eingreifen?
   - Je nach aktuellen Erfahrungen, wird dabei dem Staat oder dem Markt bei der Lösung der Probleme größere Bedeutung beigemessen.
     Unter dem Eindruck der internationalen Finanzkrise dominiert im Augenblick ganz eindeutig der Ruf nach mehr staatlichen Regulierungen! (Hätten Sie mich vor 10 Jahren eingeladen hätte mein Thema vermutlich „mehr Deregulierung“ gelautet).

2. Der Vater der SMW, **Ludwig Erhard**, hat eine sehr eindrucksvolle und m. E. bis heute überzeugende Antwort auf diese Frage gegeben:

   „Ebenso wie beim Fußballspiel der Schiedsrichter nicht mitspielen darf, hat auch der Staat nicht mitzuspielen. Die Zuschauer würden es den Spielpartnern auch außerordentlich übel nehmen, wenn diese vorher ein Abkommen geschlossen

und dabei ausgehandelt hätten, wie viele Tore sie dem einen oder anderen zubilligen. Die Grundlage aller Marktwirtschaft bleibt die Freiheit des Wettbewerbs (1963).“

3. Der zentrale, durch nichts zu ersetzende Steuerungsmechanismus von Angebot und Nachfrage in der SMW bleibt der **Mechanismus der Preise**, getrieben durch den Wettbewerb.

   Der Preismechanismus ist ein höchst effizienter und schneller Mechanismus der Verarbeitung von Millionen von Informationen.

   Kein noch so fähiger Beamter kann bessere Entscheidungen in einer Wirtschaft treffen als die tausenden von einzelnen Unternehmern. Sie verfolgen täglich den Markt, haben die Hand am Puls des Marktgeschehens, korrigieren, wenn nötig, immer wieder neu ihre Entscheidungen und – besonders wichtig – tragen die Haftung für ihre Entscheidungen (ein Beamter haftet nie!)

4. Insbesondere der **„Wettbewerb als Entdeckungsverfahren“** (Hayek) für neue Produkte, bessere Produkte, neue Organisationsverfahren, neue Märkte, neue Technologien ist bis heute durch keinen besseren Mechanismus des Aufspürens neuer Ideen ersetzt worden.

   Kein noch so fähiger Beamter weiß besser als die vielen Unternehmer, welches die Zukunftstechnologien von morgen sind, welche Produkte morgen nachgefragt werden, welche Märkte sich in Zukunft besonders dynamisch entwickeln werden. (aktuelles Beispiel: Soll der Staat Elektroautos fördern, also eine bestimmte Technologie fördern oder soll er generell umweltschonenderer Autos fördern, unabhängig von der angewandten Technologie?)

5. Aber: So effizient der **Marktmechanismus** unbestreitbar ist, er führt **nicht automatisch zu optimalen Ergebnissen** für eine

Gesellschaft, wie viele lange geglaubt haben.

Dies ist die zentrale Begründung für staatliche Regulierungen. **Wo der Markt nur unvollkommen funktioniert, hat der Staat die Aufgabe die Marktergebnisse zu korrigieren**.

Es stimmt schon nachdenklich, wenn ein so überzeugter Marktwirtschaftler wie Greenspan heute einräumt: Sein Weltbild der Marktwirtschaft sei erschüttert. Der Egoismus reguliere sich nicht von selbst.

Nicht zuletzt die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise hat uns das Thema „Versagender Märkte " mit aller Brutalität vor Augen geführt. [Aber: Versagen primär des Staates oder des Marktes?]

6. Beispiele für **Versagen von einzelnen Märkten**:

   Der Wettbewerb ist ein höchst effizienter Steuerungsmechanismus, doch das Interesse des einzelnen Unternehmens ist immer wieder, den **Wettbewerb** für sein Unternehmen zu **beschränken** oder auszuschalten, insbesondere bei Großunternehmen.

   Beispiele: Microsoft für Personalcomputer (Strategie: zusätzliche Kuppelprodukte im Internet), Google für Suchmaschinen, vier regionale Energieversorger in Deutschland, die den Markt unter sich aufgeteilt haben.

   Hier ist eine Regulierung durch den Staat in Form der **Wettbewerbspolitik** geboten, also ein bewusstes Eingreifen in die Marktmechanismen. Dies hatten bereits die Väter der SMW vorhergesehen. Deshalb ist von Anfang an der Wettbewerbsgesetzgebung (z.B. Verbot von Kartellen, strenge gesetzliche Auflagen für Fusionen etc.) in D große Bedeutung beigemessen worden.

7. Gleiches gilt für den **sozialen Bereich**. Der Markt ist keine moralische Institution, deren Ziel sozusagen Gerechtigkeit in

einer Gesellschaft wäre (unabhängig davon, dass m. E. das Ziel Gerechtigkeit objektiv nicht definiert werden könnte).

Wenn z.B. viele Menschen mit geringer Qualifikation ihre Arbeit auf dem Arbeitsmarkt anbieten oder generell ein Überangebot an Arbeit besteht, werden die Löhne massiv gedrückt. Dies ist geradezu eine „ökonomische Gesetzmäßigkeit“.

Ob die Menschen von diesen geringen Löhnen nachher leben können, kann der Marktmechanismus nicht beeinflussen.

Auch hier ist deshalb eine Regulierung durch den Staat in Form der **Sozialpolitik** geboten, also ein bewusstes Eingreifen in den Markt.

Die Sozialpolitik ist dabei geradezu das Markenzeichen der SMW: Fast 1/3 unseres Sozialproduktes, über 600 Mrd. €, wenden wir jährlich für soziale Zwecke, also Absicherung des Alters, der Arbeitslosigkeit, der Krankheit, der Pflege etc. auf.

8. Ein weiterer wichtiger Bereich, in dem der Markt nicht automatisch zu optimalen Ergebnissen führt, ist die **Umwelt.**

   Wenn z.B. die Autofirmen der ganzen Welt Millionen Autos bauen, die Umweltschäden dieser Autos, wie der CO-2 Ausstoß nicht von den Firmen , sondern von anderen, den Steuerzahlern, getragen werden, ist das Ergebnis der starken Umweltbelastung nicht überraschend. (Externe Effekte)

   Deshalb ist eine staatliche **Umweltpolitik** zwingend geboten und wird bereits seit vielen Jahren angewandt.

9. Die Beispiele für staatliche Interventionen im Bereich des Wettbewerbs, der Sozialpolitik, der Umweltpolitik dürften die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe hinreichend deutlich gemacht haben.

Andere klassische Bereiche für staatliche Regulierungen sind in D z.B. die staatliche Energiepolitik, staatliche Bildungs- und Forschungspolitik, staatliche Politik für kleine und mittlere Unternehmen als Ausgleich für Nachteile gegenüber den Großunternehmen – und das aktuellste Thema: bessere Regulierungen im Banken- und Finanzbereich.

10. Eine ganz zentrale Frage ist also: **WO** soll der Staat in das Wirtschaftsgeschehen intervenieren?

    Nicht minder wichtig ist die Frage: **WIE soll der Staat intervenieren bzw. Regulierungen festsetzen**?

    Instrumente staatlicher Regulierungen bzw. Eingriffe können dabei z.B. sein: Verbote, Gebote, Gebühren, spezielle Steuern, Subventionen etc.

    Hier stellt sich eines der größten Probleme für die praktische Wirtschafts-Politik: Die **„verräterisch" einfachen Problemlösungen**. Was ist gemeint?

11. Zur Verdeutlichung einzelne **Beispiele für problematische staatliche Eingriffe**:

    Viele Menschen verdienen in Deutschland einen vergleichsweise niedrigen Lohn, z.B. 4,50€ die Stunde, mit dem das sozialkulturelle Existenzminimum in D nicht bezahlt werden kann. Die scheinbar auf der Hand liegende Lösung des Problems: Der Staat – so die Forderung der Gewerkschaften - muss eine Regulierung erlassen, einen **Mindestlohn** von z.B. 7,50€/Stunde festlegen, der nicht unterschritten werden darf.

    70 bis 80% der Menschen in Deutschland - auch viele Vertreter der Kirchen - halten dies für die ideale Lösung des Problems. Viele Politiker greifen deshalb solche Forderungen begierig auf, kann man sich doch mit solchen Maßnahmen politisch sehr gut profilieren!

ABER: Wenn der staatlich festgesetzte Lohn höher ist als das, was der Arbeitnehmer tatsächlich erwirtschaftet, muss dieser Arbeitsplatz über kurz oder lang geschlossen werden oder ins billigere Ausland verlagert werden.

Nach Berechnungen namhafter Ökonomen könnten durch einen Mindestlohn von 7,50€ die Stunde über 1 Mio Arbeitsplätze vernichtet werden. Diese Stimmen der Vernunft werden in der öffentlichen Meinung fast nicht wahrgenommen.

12. In die gleiche Richtung gehen scheinbar überzeugende Lösungsansätze
-im Falle zu teurer Wohnungen staatlicherseits **niedrigere Mieten** festzusetzen,
- bei zu hohen Preisen für Grundnahrungsmittel, z.B. Brot und Reis, gesetzlich **niedrige Brot- und Reispreise** festzusetzen,
- bei zu hohen Preisen für Busfahrten **niedrige Fahrpreise** gesetzlich festzulegen.

Auch hier gilt immer: Die staatlichen Regulierungen niedriger Preise bewirken eine Verknappung und Verschlechterung des Angebots an Wohnungen, an Grundnahrungsmitteln, an Leistungen des öffentlichen Nahverkehrs.

Der Anreizmechanismus der einzelnen Märkte wird durch die staatlich zu niedrig festgesetzten Preise massiv geschädigt.

13. Entscheidend bei jeder staatlichen Regulierung: Wie werden die **Betroffenen voraussichtlich reagieren**?

Natürlich kann der Staat, wie es linke Parteien aktuell in Deutschland fordern, bei einem **Erbe** von 1 Mio beim Sohn eine **Steuer** von 100.000€ erheben. Aber die Betroffenen nehmen dies nicht schweigend hin. Sie können reagieren.

Der Vater kann z.B. daraufhin sein Unternehmen von D nach Österreich verlegen, ganz legal.
Statt der erhofften 100.000€ Staatseinnahmen, erhält der Staat in

D dann gar nichts, schlimmer noch, zusätzlich sind die Arbeitsplätze des Unternehmens verloren, Einkommensteuer des Unternehmens wird auch nicht mehr gezahlt.

Ein anderes eindrucksvolles Beispiel: Nach dem Fall der Mauer wollte man, sehr verständlich, Unternehmen in Ostdeutschland helfen mit besonderen **Subventionen bei Firmenansiedlungen**.

Was von den Politikern übersehen wurde: Plötzlich verlagerten Unternehmen ihren Sitz von Westdeutschland nach Ostdeutland und strukturschwache Regionen in Westdeutschland wurden zu Problemfällen.

Auch hier gilt: **Jede noch so gut gemeinte Förderung bedeutet automatisch eine Benachteiligung der nicht geförderten Personen**, **Sektoren bzw. Regionen**. Viel spricht deshalb dafür, solche Förderungen zeitlich zu begrenzen und allmählich auslaufen zu lassen.

14. Ähnliches gilt für viele soziale Maßnahmen: Natürlich ist es verständlich junge Frauen in Mutterschaft und Familienväter mit mehreren Kindern besonders **vor Kündigungen zu schützen**. Aber was hilft solcher Schutz, wenn junge Frauen deshalb erst gar nicht eingestellt werden und arbeitslose Familienväter darauf hin überhaupt kein Angebot zu arbeiten erhalten.

Der soziale Schutz wirkt oft sehr positiv zugunsten derjenigen, die „im“ System sind und Arbeit haben, gleichzeitig kann er diejenigen überproportional benachteiligen, die arbeitslos sind und Arbeit suchen.

Hier wird oft das Bild der **Sozialen Hängematte** benutzt. Sie ist wirkungsvoll, solange man drinnen liegt. Aber sehr schädlich, wenn man durch das Netz einmal durchgerutscht ist und nicht mehr rein kommt.

15. Geradezu ein Lehrbuch Beispiel ist der aktuelle Fall des **Autobauers Opel** in D.

Hier haben wir eine sehr kontroverse Diskussion, ob der Staat das stark angeschlagene Unternehmen Opel übernehmen soll – der Staat als Autobauer?

Oder ob es nicht besser wäre, dass der Staat nur eine Kontrollfunktion übernimmt und vergünstigte Kredite gewährt?

Die Arbeitsplätze von Opel müssen erhalten bleiben – so die Mehrheit der Deutschen in Meinungsumfragen. (Sie wurden aber nicht gefragt, ob sie bereit sind, jährlich. z.B. 150€ mehr an Steuern zu zahlen, um diese Arbeitsplätze zu erhalten!) So auch der Kanzlerkandidat der SPD.

Über die tausenden von Arbeitsplätzen, die in anderen Unternehmen verloren gehen, für die keine staatlichen Subventionen gezahlt werden, wird nicht diskutiert, da sie der Öffentlichkeit nicht bekannt sind.

Die Frage, ob das weltweite Angebot an Autos zu groß ist und deshalb eine Reduzierung auf weniger Autobauer zwingend geboten ist, wird auch weitgehend ausgeblendet. Kurzum falsche staatliche Regulierungen können hier sehr, sehr teuer werden. Große Zweifel, dass der Steuerzahler Überkapazitäten an den Automärkten ausgleichen kann und soll.

16. Aktuell weitere ganz kontroverse Diskussion: Wie soll der Staat maroden **Banken helfen, wenn überhaupt?**

Soll der Staat eine solche Bank übernehmen (mehr als 100 Mrd. € Steuern sind in die größte Bank Deutschlands für Hypothekarkredite geflossen) Oder: Wäre es besser gewesen, diese Bank unter staatliche Aufsicht zu stellen statt sie de facto zu verstaatlichen?

2 schwierige Probleme in diesem Zusammenhang:

(1) Das Argument des „too big to fail“, d.h. kann der Staat es zulassen, dass große Banken überhaupt in Konkurs gehen, würde nicht das ganze Wirtschaftssystem in Mitleidenschaft gezogen werden? (systemische Risiken); und
(2) muss der Staat eines Landes nicht generell finanziell helfen, wenn andere Länder massiv subventionieren, konkret: Muss der deutsche Staat nicht Opel helfen, nachdem die US-Regierung Ford massiv unterstützt hatte?

17. **Mögliche Regeln zur Frage**: WIE soll der Staat regulieren bzw. intervenieren?

- Die Steuerung der Wirtschaft über die Preise, und damit der Wettbewerbsmechanismus soll, so weit wie möglich, erhalten bleiben - auch wenn dies gegenüber der Öffentlichkeit und der Politik oft sehr schwer zu vermitteln ist.

- Anreizmechanismen für mehr und besseres Angebot sollten aufrecht erhalten werden, z.B. Interesse, neue Wohnungen zu bauen, aber auch Interesse für den einzelnen Arbeitslosen, sich eine Arbeit am regulären Arbeitsmarkt zu suchen. Ist sein Netto-Arbeitslosengeld aber höher als sein möglicher Netto-Lohn braucht man sich nicht zu wundern, dass er keinen Arbeitsplatz sucht.

- Das heißt zugleich: So wenig wie möglich Eingriffe in persönliche Freiheitsrechte

- Hohe Anpassungsfähigkeit des Wirtschaftssystems so wenig wie möglich beeinträchtigen

- Generell für eine hohe Transparenz der Kosten bei staatlichen Eingriffen sorgen, d.h. der Gesellschaft sollte klar sein, wie viel Steuern sie für einzelne Eingriffe bezahlt (bei Eingriffen in Preise sind Kosten nicht bekannt)

- Konkret: Staatliche Umverteilungspolitik sollte vielmehr primär durch eine staatliche Transferpolitik erfolgen, nicht durch

Eingriff in die Preise. Dann besteht auch für die Begünstigten und die Gesellschaft Transparenz, welche Leistungen finanziell gewährt werden.

- Bei allen staatlichen Eingriffen sollte auch gelten: Je höher das Risiko für den Einzelnen, umso größer müssen auch seine Chancen sein.

- Gründliche Analyse der wahrscheinlichen Anpassungsreaktionen der Betroffenen

- Wichtig in diesem Zusammenhang: Vertrauensschutz der Investoren, deshalb keine rückwirkend wirkenden Staatseingriffe – anderenfalls sehr negatives Signal auch für neue Investoren

- Prinzip der Einheitlichkeit von Entscheidung und Verantwortung möglichst aufrecht erhalten. Wer entscheidet, soll auch weitgehend die finanziellen Konsequenzen tragen. Privatisierung der Gewinne und Sozialisierung der Verluste ist nicht die Lösung!

- Wer Kosten verursacht, z.B. Schädigung der Umwelt, soll diese auch individuell tragen (Internalisierung externer Effekte).

18. **Fazit**:

Es gibt ernstzunehmende Gründe für staatliche Regulierungen, da der Markt in vielen Bereichen nicht zu optimalen bzw. gesellschaftlich gewünschten Ergebnissen führt.

Trotz nicht vermeidbarer Regulierungen durch den Staat sollten die marktwirtschaftlichen Steuerungselemente des Wirtschaftssystems soweit wie möglich erhalten bleiben.

Rolle des Staates ist es, ein gutes Regelwerk für staatliche Regulierungen zu schaffen und deren Einhaltung zu überwachen – wie ein guter Schiedsrichter.

Aber der Staat darf nicht zugleich Schiedsrichter und Mitspieler

sein!

Dies gilt auch für die aktuelle Finanzkrise für die mit Blick auf eine verstärkte Haftung bessere Regulierungen gefunden werden müssen.