

Ordnungsanalyse (Fortsetzung)

Gliederung:

1. Einführung in die Problematik
2. Merkmale der einzelnen Ordnungstypen
3. Die Unterscheidung verschiedener Ordnungssysteme
4. Die Zieleignung der einzelnen Ordnungstypen
5. Zur Pathologie der Ordnungstypen

4. Die Zieleignung der einzelnen Ordnungstypen

Bei unseren bisherigen Überlegungen stand die Frage im Vordergrund, aus welchen Elementen ein Ordnungssystem besteht und welche Ordnungssysteme im Allgemeinen unterschieden werden. Wir wollen uns im Folgenden der Frage zuwenden, inwieweit die einzelnen Ordnungssysteme geeignet sind, die wichtigsten Ziele der Wirtschaftspolitik zu realisieren. Wir wollen uns hierbei auf das von uns gewählte Ordnungsschema (Markt, Verhandlung, Wahlsystem und Bürokratie) beschränken.

Innerhalb der Ziele wollen wir zwischen den Bereichen der eigentlichen wirtschaftlichen Grundziele und der – der Wirtschaft übergeordneten – gesellschaftlichen Ziele unterscheiden. Zu den Grundzielen jedes Wirtschaftssystems zählen das Allokations-, das Verteilungs-, das Wachstums- und das Ziel der Konjunkturstabilisierung, zu den der Wirtschaft übergeordneten gesellschaftlichen Zielen zählen wir hingegen vor allem die individuelle Freiheit, die Sicherheit gegenüber den sozialen Risiken und den sozialen Frieden.

Im Hinblick auf das Allokationsziel zeichnet sich das marktwirtschaftliche System – sofern es voll funktioniert – dadurch aus, dass die einzelnen Produktionsentscheidungen an den Präferenzen der privaten Haushalte opti-

mal ausgerichtet werden; optimal bedeutet hierbei, dass keine Veränderung in der Produktionsausrichtung eine Steigerung der wirtschaftlichen Wohlfahrt der einzelnen Individuen herbeiführen könnte.

Diese alloкатive Aufgabe wird von keinem anderen Ordnungssystem so effizient angegangen. Das Verhandlungssystem kann zwar ebenfalls zu optimalen Allokationsergebnissen führen und zwar dann, wenn sich im bilateralen Monopol die Beteiligten entweder wie Mengenanpasser verhalten oder wenn sie die Strategie der schrittweisen Verhandlungsstrategie anwenden. In diesem Falle wird die Allokation genauso wie auf funktionierenden Wettbewerbsmärkten ausfallen.

Unter schrittweiser Verhandlungsstrategie wird hierbei ein Verhalten verstanden, bei dem sich die Verhandlungspartner in ersten Schritt auf all die Fragen einigen, welche für beide Teile einen Vorteil gegenüber der Ausgangslage versprechen, und bei dem in weiteren Schritten all diejenigen Lösungen gesucht und akzeptiert werden, welche beiden Partnern weitere Vorteile bringen.

Die Marktform des bilateralen Monopols ist aber im Gegensatz zu den anderen Marktformen – vor allem der Marktform der vollständigen Konkurrenz – dadurch ausgezeichnet, dass die Morphologie das Verhalten nicht determiniert, dass also die unterschiedlichsten Verhaltensweisen denkbar sind. Im bilateralen Monopol können sich die Verhandlungspartner auch wie Monopolisten verhalten und damit eine Allokation bewirken, welche von der optimalen Lösung wegführt. Gerade deshalb kann nicht damit gerechnet werden, dass im Verhandlungssystem im allgemeinen genauso optimale Allokationslösungen erreicht werden wie in marktwirtschaftlichen Systemen.

Das bürokratische System kennt keine dem Marktpreismechanismus vergleichbare Methode zur Feststellung der Knappheit der Güter und ist deshalb auch nicht in der Lage, eine paretooptimale Lösung des Allokationsproblems herbeizuführen. Diese Schlussfolgerung gilt natürlich nur unter der Annahme, es entspräche der Zielsetzung der Bürokratie, das Güterangebot an den Präferenzen der privaten Haushalte auszurichten.

Das Wahlsystem schließlich ist zwar unter idealen Bedingungen in der Lage, die Präferenzen der Mehrheit zu realisieren. Je mehr sich allerdings die Präferenzen der einzelnen Individuen voneinander unterscheiden, umso größer sind die Minderheiten, deren Zielvorstellungen nicht bestmöglich berücksichtigt werden. Da sich das Wahlsystem dadurch auszeichnet, dass es in funktioneller Hinsicht weniger Alternativen als das Marktsystem zur Wahl stellt, ist in Wahlsystemen die Wahrscheinlichkeit groß, dass eine op-

timale Aufteilung der Ressourcen auf die nachgefragten Güter gar nicht zur Abstimmung gestellt wird und dass deshalb die realisierten Allokationslösungen in diesen Systemen in starkem Maße von den individuellen Präferenzen abweichen.

Nun wird bisweilen die Meinung vertreten, dass das einzelne Individuum gar nicht in der Lage sei, zu erkennen, welche Versorgung für ihn optimal sei. Der einzelne verfüge vor allem im Hinblick auf ganz bestimmte Güter wie Gesundheitsvorsorge oder Kindererziehung gar nicht über die Informationen, die für eine sachgerechte Produktionsleistung notwendig seien, auch verfügten sehr viele Individuen nicht über die Fähigkeiten, diese Allokationsaufgabe auch nur einigermaßen sachgerecht zu lösen.

Deshalb sei es besser, diese Aufgaben vom Staate lösen zu lassen. Man spricht hierbei von einem meritorischen Bedarf, der stellvertretend für die einzelnen Individuen vom Staat oder einem Dritten geäußert werden müsse, meritorisch in dem Sinne, dass der Staat in ‚verdienstvoller Absicht‘ diese Entscheidungen für die Betroffenen fälle.

Es ist klar: Überall dort, wo ein solcher meritorischer Bedarf bejaht wird, ist die Bürokratie dem Markte überlegen, da in diesem Falle die Äußerung der Konsumentenwünsche die staatlichen Entscheidungen nur stören könnte. Fraglich bleibt allerdings, wie so denn ein Bürokrat über bessere Informationen verfügen sollte als die Betroffenen; sind die Informationen vorhanden, warum können sie nicht den Betroffenen zugänglich gemacht werden, warum sollen die einzelnen Individuen über weniger Informationen verfügen als der Staat, obwohl doch der Betroffene ein sehr viel größerer Interesse an der Beschaffung solcher Informationen haben müsste als ein Bürokrat. Auch widerspricht die Anmeldung eines meritorischen Bedarfs der übergeordneten Zielvorstellung der individuellen Freiheit eines jeden Bürgers.

Wenden wir uns der Frage zu, welche Verteilung der materiellen Güter auf Märkten realisiert wird. Wenn wir von einem funktionierenden Wettbewerbsmarkt ausgehen, werden die Einkommen entsprechend dem Leistungsprinzip verteilt. Im Gleichgewicht stellen sich die Faktorpreise auf ihre Grenzprodukte ein (Grenzproduktentlohnung), der einzelne Faktorpreis entspricht also im Gleichgewicht dem Beitrag des Anbieters von Produktionsfaktoren zum Inlandsprodukt. Werden andere Verteilungsprinzipien gefordert, so bedarf es einer Korrektur, da der Markt keine anderen Verteilungsziele realisieren kann.

Die distributive Verhandlungslösung bleibt unbestimmt, die Einkommensverteilung kann alle denkbaren Verteilungen annehmen, je nach Machtpo-

sition der einzelnen Verhandlungspartner. Wenn die Gewerkschaften gegenüber den Arbeitgebern eine Optionsfixierungsmacht inne hätten, könnten sie einen Lohnsatz entsprechend dem Durchschnittsprodukt der Arbeit erreichen, die Unternehmer würden dann keine Gewinne erzielen. Verfügt ungekehrt die Arbeitgeber eine Optionsfixierungsmacht, dann könnten die Löhne bis auf das Existenzminimum der Beschäftigten gedrückt werden.

Lange Zeit wurde die Meinung vertreten, dass ein demokratisches Wahlsystem automatisch zu einer Nivellierung der Einkommen neige. Im Gegensatz zur Marktwirtschaft, in welcher die einzelnen Beteiligten über eine unterschiedliche Aufteilung der materiellen Ressourcen verfügten, habe in einem demokratischen System jeder wahlberechtigte Bürger eine und nur eine Stimme, die Wahlstimmenverteilung sei also vollkommen gleich.

Verfüge jedoch jeder Bürger über nur eine Wahlstimme, könnten sich die Politiker bei der Wahl dadurch Stimmengewinne erhoffen, dass sie eine Umverteilung zugunsten der Empfänger niedriger Einkommen in Aussicht stellten. Natürlich müssten die Politiker damit rechnen, dass sie die Stimmen der Reichen, die nun aus distributiven Gründen zusätzlich besteuert würden, verlieren; da aber die Zahl der Reichen im Vergleich zu der Zahl der Ärmern, welche von der Umverteilung profitierten, klein sei, überstiegen die Stimmengewinne die Stimmenverluste.

In der Realität konnte diese Nivellierungstendenz nicht nachgewiesen werden. Die demokratischen Länder haben im Vergleich zu den nichtdemokratischen Staaten nicht zu einer Nivellierung in den Einkommen geführt. Erklärt werden kann dieser Umstand damit, dass die Wahlstimme nicht die einzige Möglichkeit für einen Bürger darstellt, politischen Einfluss zu gewinnen. Der einzelne Bürger kann seinen politischen Einfluss in einer repräsentativen Demokratie einmal dadurch vergrößern, dass er einer Partei beiträgt und als Parteimitglied an der Nominierung der Kandidaten bei der Wahl mitwirkt. Darüber hinaus können sich Bürger in Verbänden zusammenschließen. Interessengruppen haben die Möglichkeit, Politiker zu beeinflussen, da sie auf der einen Seite ihren Mitgliedern ganz bestimmte Wahlempfehlungen aussprechen können, auf der anderen Seite aber von den Politikern zur Umsetzung der Gesetze und Verordnungen benötigt werden.

Nun hat zwar jeder Bürger im Prinzip die Möglichkeit, sich einem Verband anzuschließen. In der Realität ist jedoch die Organisationsfähigkeit der einzelnen Interessen unterschiedlich groß. Je größer eine Gruppe ist, umso größer sind die Kosten, die zur Formulierung und Durchsetzung von Interessen aufgebracht werden müssen. Die Folge davon ist, dass der tatsächliche Einfluss der Bürger auf die Politik über die Interessenverbände sehr

unterschiedlich ist. Nicht nur die Größe einer Gruppe, sondern auch die Art der zu vertretenden Interessen, entscheidet über die Organisationsfähigkeit. So lassen sich Anbieterinteressen sehr viel leichter vertreten als die Konsumenteninteressen; Anbieterinteressen sind im Allgemeinen homogen, Konsumenteninteressen hingegen sehr differenziert.

Friedrich von Hayek hat darauf hingewiesen, dass ein politisches Wahlsystem eher zu einer Ausbeutung der jeweiligen Minderheit neige, dass allerdings die jeweiligen Minderheiten und Mehrheiten sich im Zeitablauf schnell abwechseln könnten, da die unterschiedlichsten Möglichkeiten der Koalitionsbildung bestünden. Dieser schnelle Wandel ist vor allem in Proporzwahlsystemen zu erwarten, weil in diesen in der Regel eine größere Zahl von Parteien ins Parlament einziehen, keine einzelne Partei jedoch über die Mehrheit der Stimmen verfügt. Zur Regierungsbildung müssen also Koalitionen mehrerer Parteien gebildet werden und im Allgemeinen sind recht unterschiedliche Koalitionen denkbar.

Vor allem dann, wenn eine Korrektur des Leistungsprinzips durch das Bedarfsprinzip gefordert wird, eignen sich bürokratische System besonders gut für eine solche nachträgliche Veränderung in der Einkommensverteilung. Die Bürokratie verfügt über die Machtmittel, die Einkommensverteilung im Sinne des Bedarfsprinzips zu korrigieren. Das Verteilungsziel kann weitgehend festgelegt und realisiert werden ohne Rücksichtnahme auf die jeweiligen konkreten Knappheitsverhältnisse.

Diese Vorteile gelten allerdings nur für eine nachträgliche Umverteilung der Einkommen. Bürokratien eignen sich im Allgemeinen nicht dazu, auch die Lohnsätze festzulegen. Auf der einen Seite gilt, dass die Arbeitnehmer mit den ihnen gewährten Lohnsätzen eher zufrieden sind, wenn sie selbst bzw. ihre Vertreter an der Lohnfestsetzung mitgewirkt haben. Auf der anderen Seite sind zentrale bürokratische Lösungen längst nicht so in der Lage, auf die regionalen und funktionellen Differenzierungen zwischen den einzelnen Wirtschaftszweigen und Berufen Rücksicht zu nehmen.

Kontroverser wird in der Literatur die Frage diskutiert, wie sich die einzelnen Ordnungssysteme auf die konjunktur- und wachstumspolitischen Ziele auswirken. Wir wollen hierbei davon ausgehen, dass zu den wichtigsten Zielen der Konjunkturstabilisierung das Ziel der Vollbeschäftigung und der Geldwertstabilität zählt. Im Sinne der klassischen und neoklassischen Theorie ist dann Vollbeschäftigung garantiert, wenn alle arbeitswilligen und arbeitsfähigen Arbeitnehmer beschäftigt sind (Vollbeschäftigung im Sinne eines totalen Gleichgewichtes).

Nach einem Vorschlag von Lord William Henry Beveridge sollte man allerdings bereits dann von Vollbeschäftigung sprechen, wenn ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht herrscht, wenn also die Zahl der Arbeitsplätze der Zahl der arbeitsfähigen und arbeitswilligen Arbeitnehmer entspricht. Hier wird in Kauf genommen, dass nicht alle Arbeitnehmer einen Arbeitsplatz haben und zwar in dem Umfang, in dem auch Unternehmer nicht in der Lage sind, alle Arbeitsplätze zu besetzen.

Nach Auffassung der Klassiker und Neoklassiker tendiert ein freier funktionsfähiger Wettbewerbsmarkt von selbst zur Vollbeschäftigung. Vor allem lässt sich gesamtwirtschaftliche Arbeitslosigkeit entsprechend dem Say'schen Theorem nicht auf eine zu geringe Güternachfrage zurückführen. Arbeitslosigkeit müsse vielmehr damit erklärt werden, dass der Reallohn aufgrund von Machterscheinungen auf dem Arbeitsmarkt über dem Niveau liege, bei dem sich Angebot an und Nachfrage nach Arbeit entsprechen.

Nun war John Mainard Keynes bekanntlich der Auffassung, dass aufgrund von Mängeln auf dem Kapitalmarkt der Markt nicht automatisch für Vollbeschäftigung Sorge. Auf der einen Seite seien die Haushalte nicht bereit, alle ihre Ersparnisse auf dem Kapitalmarkt anzubieten, sie würden Teile ihres Einkommens horten; auf der anderen Seite könne man nicht damit rechnen, dass eine Zunahme in der Ersparnis automatisch über Zinssenkungen dazu führe, dass das Investitionsvolumen ansteige und dass deshalb die Mindernachfrage nach Konsumgütern durch eine Mehrnachfrage nach Investitionsgütern ausgeglichen werde.

Die privaten Investitionen seien weitgehend zinsunelastisch, einmal deshalb, weil in Zeiten des Konjunkturabschwungs – und zwar wegen des Absatzrückganges – die Unternehmungen ohnehin über freie Produktionskapazitäten verfügten und deshalb nicht bereit seien, ihre Produktionskapazitäten über vermehrte Nettoinvestitionen noch auszuweiten. Zum andern sei in Zeiten des Konjunkturabschwungs der Wettbewerb zwischen den Unternehmungen so stark, dass Zinskostensenkungen im Güterpreis weitergegeben werden müssen, sodass jeglicher Anreiz zur Mehrinvestition entfalle.

Aus dieser keynesianischen Kritik heraus entstand die Forderung nach einer aktiven Fiskalpolitik, um auf diese Weise den Rückgang in der privaten Nachfrage durch eine Ausweitung der staatlichen Nachfrage zu kompensieren. Da der Markt im Hinblick auf das Ziele der Vollbeschäftigung versage, hätten die politischen Systeme (das Wahlsystem wie vor allem das bürokratische System) die Aufgabe, Massenarbeitslosigkeit zu bekämpfen.

Allerdings kamen sehr bald Zweifel auf, ob die politischen Systeme überhaupt in der Lage seien, durch Defizite im Staatshaushalt Vollbeschäfti-

gung zu garantieren. So hat vor allem William D. Nordhaus die These vertreten, dass der politische Wahlmechanismus ein zyklisches Ausgabeverhalten auslöse, sodass von diesem System eher eine Verstärkung als eine Abschwächung der konjunkturellen Bewegungen ausgehe (These vom politisch verursachten Konjunkturzyklus).

Unmittelbar vor Wahlen sei die Regierung bestrebt, die Staatsausgaben (bei gleichbleibenden Steuereinnahmen) zu erhöhen, um auf diese Weise Stimmen und damit die anschließenden Wahlen zu gewinnen. Unmittelbar nach den Wahlen stünden die Regierungen dann allerdings unter dem Druck, eine kontraktive Politik zu betreiben, um auf diese Weise die negativen Auswirkungen der vergangenen expansiven Politik zu reduzieren und damit überhaupt erst die Voraussetzungen zu schaffen, dass am Ende der Legislaturperiode die materiellen Voraussetzungen für eine erneute expansive Politik gegeben seien.

Eine kontraktive, die Bürger belastende Politik sei zu Beginn einer Legislaturperiode durchaus möglich, da der Wähler in hohem Maße vergesslich sei und sein Wahlverhalten vorwiegend von den politischen Handlungen unmittelbar vor der Wahl abhängig mache.

Diese Schwierigkeiten könnten unter Umständen vermieden werden, wenn die Aufgabe der Konjunktursteuerung der Notenbank, also einem bürokratischen System übertragen würde. Aber auch hier entstehen Zweifel, ob die Notenbank in der Lage ist, das Ziel der Vollbeschäftigung zu erreichen; die Notenbank ist nämlich – zumindest in Systemen fester Wechselkurse – auch an der Stabilität der Währung (des Wechselkurses) interessiert und die Ziele der Vollbeschäftigung und der Währungsstabilität stehen in einem Konfliktverhältnis zueinander.

Auch gilt es zu bedenken, dass eine wirksame Vollbeschäftigungspolitik eine Prognose voraussetzt. Heute eingeleitete Maßnahmen werden sich erst nach Ablauf von etwa 1 ½ Jahren in den Beschäftigungszahlen niederschlagen, sodass eine effiziente Konjunkturpolitik die Kenntnis nicht des heutigen, sondern des Beschäftigungsstandes in etwa 1 ½ Jahren voraussetzt. Es besteht aber Einigkeit darüber, dass es gerade im Hinblick auf konjunkturelle Daten an sicheren Prognosen mangelt. Also werden politische Systeme ebenfalls nicht in der Lage sein, das Ziel der Vollbeschäftigung befriedigend zu lösen.

Im Hinblick auf das Ziel der Geldwertstabilität besteht mit gewissen Ausnahmen bei den Neoklassikern gleichermaßen wie bei Keynesianern Übereinstimmung, dass der freie Markt allein nicht in der Lage sei, Geldwertstabilität zu garantieren. Es müsse ein staatliches Monopol der Ausgabe

von Banknoten geben, um sicher zu stellen, dass die umlaufende Geldmenge nicht stärker ansteige als das reale Inlandsprodukt. Nur Friedrich von Hayek vertrat die Auffassung, dass auch das Ziel der Geldwertstabilität bei einem freien Wettbewerb in der Ausgabe von Notenbankgeld erreicht werde.

In dieser Frage besteht also weitgehend Einigkeit, dass ein bürokratisches System in Form einer staatlichen Notenbank Voraussetzung dafür ist, dass Geldwertstabilität erreicht wird. Diese Notenbank müsse zur Geldwertstabilität als oberstes Ziel verpflichtet werden, müsse von der Regierung weitgehend unabhängig sein und müsse mit ausreichenden Instrumenten ausgestattet werden, um die Schaffung von Giralgeld von Seiten der Geschäftsbanken wirkungsvoll zu kontrollieren.

Keynesianer sind allerdings der Auffassung, dass Inflationen nur dadurch wirkungsvoll bekämpft werden können, dass der Staat durch Budgetüberschüsse die zu große Nachfrage abschöpfe.

Zum Abschluss dieses Abschnittes seien noch kurz einige Worte zur Realisierung der wachstumspolitischen Ziele angeführt. Wer wie die Keynesianer befürchtet, dass die Investitionen in ungenügender Weise auf Zinsänderungen reagieren, kommt notwendiger Weise auch zu dem Schluss, dass der Markt im Hinblick auf das wachstumspolitische Ziel versage und dass es deshalb einer Steuerung des Wachstums von Seiten der politischen Subsysteme (Wahlsystem und Bürokratie) bedürfe. Zweifel sind jedoch angebracht, inwieweit der Staat über das Wissen verfügt, welcher Investitionsumfang notwendig ist, um eine möglichst große Wachstumsrate des Inlandsproduktes zu garantieren und dass darüber hinaus der Staat aufgrund fehlender Haftungsbestimmungen auch nicht über ausreichend Anreize verfügt, um das Wachstum zu ermöglichen, das dem Bedarf der privaten Haushalte entspricht.

So gilt es vor allem darauf hinzuweisen, dass es im Rahmen der Wachstumspolitik nicht darum gehen kann, die Wachstumsrate des Inlandsproduktes zu maximieren. Das Ziel möglichst hoher Wachstumsraten konkurriert zumindest mit drei weiteren Zielen. Erstens ließe sich das Wachstum des Inlandsproduktes dadurch steigern, dass ein immer geringerer Anteil des Einkommens für den Gegenwartskonsum und ein immer größer werdender Anteil für Investitionen eingesetzt wird. Im Extremfall wäre in dieser Hinsicht das Wachstum dann am größten, wenn für den Gegenwartskonsum lediglich ein Existenzminimum reserviert würde. Es leuchtet ohne weiteres ein, dass eine solche Aufteilung der materiellen Ressourcen nicht als optimal im Sinne der privaten Haushalte angesehen wird.

Zweitens könnte das Inlandsprodukt auch dadurch gesteigert werden, dass immer mehr Arbeitsstunden eingesetzt werden, wiederum bis zu dem Extrem, dass für Freizeit lediglich wiederum nur ein existenziell notwendiges Minimum reserviert würde. Auch hier ist klar, dass eine solche Aufteilung der zur Verfügung stehenden Zeit in Arbeits- und Freizeit nicht optimal wäre.

Drittens schließlich steht das Ziel eines möglichst hohen Wachstums des Inlandsproduktes mit dem Ziel in Wettbewerb, die Umwelt zu schonen und möglichst nachhaltige Produktionsverfahren anzuwenden. Von Nachhaltiger Produktion spricht man immer dann, wenn dafür Sorge getragen wird, dass dem Verbrauch an Rohstoffen eine möglichst gleichgroße Reproduktion von Rohstoffen entspricht.

Um ein solches optimales Wachstum zu ermöglichen, bedarf es auf der einen Seite der Initiativen und Anreize, die nur ein freier Wettbewerbsmarkt zur Verfügung stellen kann, allerdings bedarf der Markt zahlreicher Korrekturen, da ein Markt nur dann zu befriedigenden Ergebnissen führen kann, wenn keine externen Kosten (und Erträge) auftreten, wenn also Produzenten und Konsumenten für alle gesamtwirtschaftlichen Kosten, die im Zusammenhang mit der Produktion entstehen, aufkommen müssen. Dies setzt aber voraus, dass auch für Umweltbelastungen Preise in Höhe der verursachten Schäden entrichtet werden müssen.

Wenden wir uns nun der Frage zu, wie die übergeordneten gesellschaftspolitischen Ziele in den einzelnen Ordnungssystemen realisiert werden. Das Ziel, einen möglichst großen individuellen Handlungsspielraum zu garantieren, dürfte im Marktsystem am ehesten verwirklicht sein. Im Prinzip kann sich hier jedes Individuum frei entscheiden, wie es seine materiellen Ressourcen verwendet.

Die Verhandlungslösung schränkt die individuelle Freiheit bereits in stärkerem Maße ein, weil sich die verhandelnden Gruppen auf einen gemeinsamen Kompromiss einigen müssen. Die einzelnen Gewerkschaftsmitglieder mögen unterschiedliche Vorstellungen darüber haben, ob sie mehr Freizeit oder höhere Löhne bevorzugen; der mit den Arbeitgebern abgeschlossene Tarifvertrag enthält einen für alle gültigen Kompromiss.

Ein politisches Wahlsystem lässt ebenfalls kaum Spielraum für individuelle Entscheidungen. Die Leistungen der Politik (die Gesetze und Verordnungen) werden als Kollektivgüter angeboten und je größer die in der Wahl überstimmte Minderheit ist, umso größer sind die Abweichungen von den individuellen Bedürfnissen.

Den geringsten Handlungsspielraum für den einzelnen Bürger bietet das bürokratische System. Auch seine Leistungen werden in der Regel als Kollektivgüter angeboten und sind deshalb für alle Bürger unabhängig von ihren individuellen Bedürfnissen gleich. Es kommt noch hinzu, dass die Bürokratie Anweisungen erteilt, wie sich der einzelne zu verhalten hat, bei Wahlsystemen und bei Verhandlungen werden die Gruppen immerhin an der Willensbildung beteiligt.

Fragen wir uns nun, wie das Ziel eines Schutzes vor den sozialen Risiken (der Krankheit, des Unfalls, des Alters und der Arbeitslosigkeit) innerhalb der Ordnungssysteme in unterschiedlicher Weise erreicht werden kann. Im Allgemeinen geht man davon aus, dass diese Risiken im Rahmen der Marktwirtschaft nicht befriedigend abgedeckt werden können und dass es deshalb einer Korrektur von Seiten des Staates bedürfe.

Nun lassen sich allerdings im Rahmen der Markt- und Verhandlungslösungen gewisse Risiken durchaus durch Abschluss von privaten Versicherungsverträgen auf die Gemeinschaft verteilen. Die Unsicherheit, vor welcher der einzelne steht, ist im Allgemeinen größer als die Unsicherheit innerhalb einer Versicherungsgemeinschaft, die dort durchaus berechenbar ist.

So weiß der einzelne z. B. nicht, wann, wie oft und in welchem Umfang er von den Krankheitsrisiken betroffen wird, sein individuelles Risiko ist deshalb extrem hoch. Trotzdem ist die durchschnittliche Krankenhäufigkeit innerhalb einer größeren Gruppe durchaus berechenbar und wesentlich geringer als das individuelle Risiko. In einer größeren Gruppe kann man durchaus davon ausgehen, dass auf einen Versicherten, der in überdurchschnittlichem Maße von Krankheiten betroffen wird, es auch einen Versicherten gibt, der in unterdurchschnittlichem Maße krank ist.

Der Beitrag, den ein Versicherungsnehmer deshalb zu zahlen hat, ist wesentlich niedriger als die materiellen Rücklagen, die ein einzelner bilden muss, um einen ausreichenden Schutz vor den Risiken zu erfahren. Bei individueller Vorsorge durch private Ersparnisse hat der einzelne nämlich das höchstmögliche Risiko zu berücksichtigen, während der Beitrag innerhalb der Versichertengemeinschaft nur dem wesentlich niedrigeren Durchschnittsrisiko entsprechen muss, um einen vollständigen Schutz zu erlangen.

Es gibt jedoch auch Risiken, welche nicht versicherungsfähig sind, gegen welche man sich nur im Rahmen politischer Systeme befriedigend absichern kann. Dies gilt z. B. gegenüber dem Währungsrisiko im Rahmen der Altersrente. Es gibt keine Möglichkeit, sich im Rahmen einer privaten Le-

bensversicherung vollständig gegenüber der Gefahr der Inflation abzusichern, da ja nicht bekannt ist, wie sich der Geldwert in den nächsten 50 Jahren entwickeln wird. Ein bürokratisches Versorgungs- oder Sozialversicherungssystem kann jedoch dieses Risiko durch Anwendung des Umlageverfahrens abdecken.

Auch das Risiko der Arbeitslosigkeit gilt im Allgemeinen als kaum versicherungsfähig. Auch hier gilt, dass der Umfang der Arbeitslosigkeit von politischen Faktoren abhängt und kaum für längere Zeit vorausberechenbar ist. Also wird es einen ausreichenden Schutz gegenüber dem Risiko der Arbeitslosigkeit nur im Rahmen von Versorgungs- oder Sozialversicherungssystemen geben.

Schließlich können im Rahmen der privaten Versicherungssysteme nicht alle Umverteilungsziele im Zusammenhang mit den sozialen Risiken angegangen werden. Es ist zwar z. B. im Rahmen einer privaten Krankenversicherung möglich, denjenigen, der in besonders starkem Maße von Krankheiten betroffen wird, materiell zu Lasten desjenigen zu entlasten, der in unterdurchschnittlichem Maße von Krankheit betroffen wird.

Ex ante gesehen lässt sich der Beitrag einer privaten Versicherung entsprechend der Höhe der abzusichernden Risiken staffeln, nur ex post – im Nachhinein – findet eine Umverteilung statt. Will man jedoch den einzelnen auch gegenüber den erbbedingten Krankheiten schützen, so gelingt dies nur im Rahmen eines bürokratischen Systems, da ein Individuum in diesem Falle ein überdurchschnittlich hohes Risiko besitzt und deshalb im Rahmen einer privaten Versicherung auch einen höheren Versicherungsbeitrag zu entrichten hat.

Fragen wir uns schließlich, inwieweit sich die einzelnen Ordnungssysteme im Hinblick auf das Ziel des sozialen Friedens unterscheiden. Ausgangspunkt unserer Überlegungen ist die These, dass soziale Konflikte um so eher ausbrechen, je weniger die Erwartungen der einzelnen enttäuscht werden.

Wie bereits angedeutet werden die Einkommen in einer funktionierenden Marktwirtschaft nach Leistung verteilt, wobei die individuelle Leistung daran gemessen wird, welchen Beitrag der einzelne mit seinen produktiven Tätigkeiten zum Inlandsprodukt leistet (= objektive Bewertung). Die Zufriedenheit der einzelnen Arbeitnehmer hängt jedoch stärker von subjektiven Wertvorstellungen ab, welche Anstrengungen mit der erwerbswirtschaftlichen Arbeit verbunden sind, es ist das subjektiv empfundene Arbeitsleid, das die subjektive Wertvorstellungen der Arbeitnehmer bestimmt. Aber dies bedeutet auch, dass soziale Unzufriedenheit in dem Maße

aufkommt, in dem objektiver und subjektiver Wert der Arbeit auseinander fallen.

Nun kennt der Markt durchaus Mechanismen, um diese Unterschiede zwischen subjektiver und objektiver Bewertung und damit auch soziale Unzufriedenheit abzubauen. Ein solcher Mechanismus liegt z. B. in der Mobilität der Arbeitnehmer vor. Wenn ein Arbeitnehmer für seine Leistung einen Lohn erhält, der geringer ausfällt als das subjektive Arbeitsleid, kann er den Versuch unternehmen, den Arbeitsplatz dorthin zu wechseln, wo subjektive und objektive Bewertung einander besser entsprechen.

Diese Mobilität bewirkt zweierlei: auf der einen Seite wird die Unzufriedenheit durch die Wanderungen der Arbeitnehmer zu Arbeitsstätten, die den subjektiven Erwartungen besser entsprechen, abgebaut. Auf der anderen Seite trägt diese Mobilität auch dazu bei, dass an den Arbeitsstätten, von denen abgewandert wird, die Arbeitskraft knapper wird und infolgedessen auch ein höherer Lohnsatz gewährt wird, während umgekehrt an den Arbeitsplätzen, zu denen gewandert wird, die Arbeitskraft weniger knapp wird, was sich in einer Marktwirtschaft darin niederschlagen wird, dass die Unternehmer den Lohnsatz zu senken versuchen. Damit wird jedoch die Differenz zwischen subjektiver und objektiver Bewertung abgebaut.

Eine Verhandlungslösung zeichnet sich demgegenüber zunächst dadurch aus, dass – kurzfristig und vordergründig betrachtet – das Konfliktpotential ansteigt, da beide Tarifpartner über Konfliktmittel verfügen, welche auf den allgemeinen Märkten nicht erlaubt sind. Die Arbeitnehmer haben das Recht, sich in Gewerkschaften zusammenschließen und ihre Lohnforderungen mit Streikandrohungen zu verbinden. Auch die Arbeitgeber können sich zusammenschließen und einen Streik mit einer Aussperrung der Arbeitnehmer beantworten.

Auf lange Sicht dürfte jedoch auch in den Verhandlungslösungen ein Beitrag zur Stärkung des sozialen Friedens liegen. Zunächst konnte im Rahmen der Theorie der Tarifverhandlungen gezeigt werden, dass gerade bei einer funktionierenden Tarifordnung der angedrohte Streik gar nicht wahrgemacht werden muss, dass es vielmehr in der Regel nur dann zu einem Streikausbruch kommt, wenn sich die Partner in dem Verhalten der jeweiligen Gegenseite getäuscht haben, wenn also z. B. die Gewerkschaften bei ihrer Streikdrohung von der falschen Annahme ausgingen, dass die Arbeitgeber noch nicht ihre äußerste Verhandlungsgrenze erreicht haben oder wenn die Arbeitgeber auf Streikdrohungen deshalb nicht reagieren, da sie fälschlicher Weise von der Annahme ausgehen, dass die Gewerkschaften

ihre Streikdrohung auch dann nicht wahr machen, wenn die Arbeitgeber zu keinerlei weiteren Zugeständnissen bereit sind.

Der Umstand, dass die Tarifpartner vor Ausbruch von Arbeitskampfmaßnahmen miteinander diskutieren und sich um Kompromisse bemühen, trägt bereits dazu bei, Unzufriedenheit abzubauen. Die Kompromissbereitschaft hängt selbst wiederum davon ab, inwieweit die Partner ihre Drohungen wahr machen können und inwieweit somit die Drohungen glaubhaft sind.

Andererseits trägt ein offen ausgetragener Arbeitskonflikt selbst dazu bei, soziale Unzufriedenheit abzubauen. Die Arbeitnehmer erhalten das Gefühl, dass sie es den Arbeitgebern gezeigt haben und dass man nicht alles mit ihnen machen kann. (Wenn dein starker Arm es will, stehen alle Räder still.) Ein offener Streikausbruch verhindert, dass sich die Unzufriedenheit, die sich im Laufe des alltäglichen Produktionsprozesses immer wieder einstellt, nicht kumuliert und sich schließlich in einer politischen Revolution niederschlägt. Auch gilt es zu berücksichtigen, dass ein Arbeitnehmer im Allgemeinen mit einem Ergebnis eher zufrieden ist, wenn er bzw. seine Vertreter an dem Tarifabschluss aktiv teilgenommen haben, als dann, wenn das gleiche Ergebnis in Form eines Lohndiktates vom Unternehmer oder auch vom Staat verordnet wird.

Auch ein funktionierender Wahlprozess kann zum Abbau sozialer Konflikte beitragen. Sind nämlich die Wähler mit den Leistungen der von ihnen gewählten Politiker unzufrieden, so können sie bei der nächsten Wahl zu den Oppositionsparteien überwechseln und damit selbst dazu beitragen, dass die politischen Maßnahmen ihren Erwartungen angepasst werden und somit die Unzufriedenheit abgebaut wird.

Das bürokratische System scheint auf den ersten Blick ein Ordnungssystem darzustellen, in dem der geringste Konfliktumfang gegeben ist, kann doch die Bürokratie gegebenenfalls den Ausbruch von Kampfmaßnahmen einfach verbieten. Auf lange Sicht gesehen enthält jedoch gerade dieses Ordnungssystem das größtmögliche Konfliktpotential aller vier Ordnungssysteme. Dieses System ist in besonderem Maße konfliktanfällig, da auf der einen Seite am wenigsten auf die unterschiedlichen einzelnen Bedürfnisse eingegangen wird, da auf der anderen Seite die Betroffenen auch nicht am Willensbildungsprozess beteiligt werden, sodass alle Leistungen der Bürokratie als fremdbestimmt empfunden werden.

Während alle bisher besprochenen Ordnungstypen Mechanismen zum Abbau von sozialer Unzufriedenheit kennen, sieht das bürokratische System keinerlei legale und leicht zu realisierende Möglichkeiten des Abbaus von

Unzufriedenheit vor. Ein Abbau von Unzufriedenheit kann hier nur dadurch erzielt werden, dass der Unzufriedene auswandert; da aber eine Auswanderung mit sehr hohen materiellen wie immateriellen Kosten verbunden ist, wird der einzelne diesen Weg im allgemeinen nur wählen, wenn er vor einer existenziellen Bedrohung steht; oder aber der lang angestaute Unmut entlädt sich schließlich in einer politischen Revolution, da nur auf diese Weise eine Veränderung der politischen Verhältnisse möglich ist. Jede Revolution ist jedoch mit sehr hohen und schmerzhaften Beeinträchtigungen fast aller Bürger verbunden.

5. Zur Pathologie der Ordnungstypen

Bei unseren bisherigen Überlegungen gingen wir stets von der stillschweigenden Annahme aus, dass die einzelnen Ordnungssysteme funktionieren. Die Zieleignung des Marktes z. B. wurde abgeleitet unter der Annahme, dass funktionierende Wettbewerbsmärkte vorliegen. Wir haben nun zu berücksichtigen, dass – und dies gilt für alle Ordnungssysteme – ein Ordnungstyp nur unter bestimmten Voraussetzungen die ihm zugeordneten Funktionen erfüllen kann. Liegen diese Voraussetzungen nicht vor, werden diese Aufgaben entweder überhaupt nicht oder zumindest nur mangelhaft erfüllt. Wir sprechen hier von pathologischen Ordnungen.

Dass ein Ordnungssystem seine Aufgaben nicht befriedigend erfüllt, wurde schon sehr früh für marktwirtschaftliche Systeme nachgewiesen. Man sprach von einer idealtypischen Marktordnung, die nur in der Theorie die vorausgesagten Ergebnisse liefere und unterschied diese von den realen, tatsächlich vorliegenden Marktwirtschaften. Es entstand hieraus die Kritik am marktwirtschaftlichen System und die Forderung, bestimmte Aufgaben, die ursprünglich dem Markt aufgegeben waren, von anderen Ordnungssystemen, vor allem vom Staat erfüllen zu lassen.

Übersehen wurde hierbei, dass Abweichungen vom Ideal in allen realen Systemen zu erwarten sind, dass es in Wirklichkeit auch pathologische Verhandlungs- Wahl- und Bürokratiesysteme gibt. Damit ändern sich jedoch die Schlussfolgerungen, die aus diesen pathologischen Ordnungsformen zu ziehen sind. Das Vorliegen pathologischer Vorgänge allein sagt nichts darüber aus, ob die bestehende Marktordnung durch ein anderes System zu ersetzen ist. Es muss ja mit der Möglichkeit gerechnet werden, dass die alternativen Ordnungsformen noch größere Mängel aufweisen und dass der Markt deshalb unter Umständen zwar eine unbefriedigende, durchaus schlechte Ordnung und trotzdem die beste unter den möglichen Ordnungen darstellt.

Es geht nicht an, dass man einen tatsächlichen Markt mit den Ergebnissen vergleicht, die unter idealtypischen Bedingungen zu erwarten wären und dann sich für ein anderes Ordnungssystem deshalb entscheidet, weil dieses System unter idealtypischen Bedingungen bessere Ergebnisse erwarten lässt. Diese als Nirwana-Ansatz gebrandmarkte Vorgehensweise führt zu falschen Ergebnissen, stets sind die einzelnen Systeme auf ihre Tauglichkeit hin so zu untersuchen, dass entweder idealtypische oder reale Systeme miteinander verglichen werden.

Ordnungssysteme sind dann unbefriedigend, wenn entweder die Voraussetzungen dafür fehlen, dass es überhaupt zu einem Ausgleich von Angebot und Nachfrage kommt, es ist dies die Frage nach der Existenz oder der Stabilität eines Gleichgewichtes. Wir sprechen hier vom Versagen des Ordnungssystems.

Oder sie befriedigen nicht, wenn die realisierten Lösungen als suboptimal zu bezeichnen sind. Die Feststellung suboptimaler Ergebnisse setzt allerdings voraus, dass wir zuvor festgelegt haben, wann wir von einer optimalen Lösung eines Problems sprechen können. Es ist dies die Frage, die im Rahmen der traditionellen auf Vilfredo Pareto zurückgehenden Wohlfahrtstheorie untersucht wird. Innerhalb dieser Theorie wurde aufgezeigt, dass die beste unter allen faktisch möglichen Lösungen nur erwartet werden kann, wenn wir auf der einen Seite auf allen Märkten und auf beiden Marktseiten eine vollständige Konkurrenz unterstellen können, dass also alle Marktpartner darauf verzichten, ihr Ergebnis durch Anwendung monopolistischer Verknappungsstrategien zu verbessern.

Auf der anderen Seite kann nur dann mit der bestmöglichen Lösung gerechnet werden, wenn sowohl bei den Produktions- wie Konsumentenscheidungen alle Kosten (analoges gilt für die Erträge), welche der Gesamtwirtschaft anfallen, mit in das Maximierungskalkül einbezogen werden. Liegt eine dieser beiden Voraussetzungen nicht vor, kann mit keiner optimalen Lösung gerechnet werden, wir sprechen hier von den Mängeln eines Ordnungssystems.

Wenden wir uns zunächst der Frage zu, unter welchen Bedingungen ein Versagen einer Ordnung vorliegt. Es wird vorausgesetzt, dass überhaupt eine Lösung denkbar ist, bei welcher Angebot und Nachfrage übereinstimmen, dass also eine Gleichgewichtslösung existiert. Auf Märkten ist dies genau dann der Fall, wenn es einen Schnittpunkt zwischen der Angebots- und Nachfragekurve gibt, wenn es also mit anderen Worten einen Preis gibt, bei dem die Anbieter genau die Gütermenge anbieten, welche zu diesem Preis von den Nachfragern nachgefragt werden.

Man kann dieses Problem noch dadurch einengen, dass ein solcher Schnittpunkt bei realistischen Preisen und Mengen vorliegen muss. Wenn der Schnittpunkt z. B. bei Preisen erreicht würde, welche niemals von den Nachfragern gezahlt werden könnten oder wenn sich eine Gleichheit von Angebot und Nachfrage erst bei Gütermengen einstellen würde, die schon aus Mangel an Ressourcen gar nicht produziert werden könnten, muss ebenfalls davon gesprochen werden, dass kein Gleichgewicht existent ist.

Viel wichtiger als die Frage nach der Existenz eines Gleichgewichtes ist jedoch die Frage nach der Stabilität des Gleichgewichtes, also die Frage, ob wir damit rechnen können, dass der Gleichgewichtspunkt von einer beliebigen Ausgangslage von selbst erreicht wird, ob also eine Tendenz zum Gleichgewicht besteht. Wir gehen also davon aus, dass aus irgendwelchen Gründen – wir sprechen von Datenänderungen – ein Ungleichgewicht entsteht, dass also eine der beiden Kurven verschoben wird und ein neuer Schnittpunkt entsteht und wir überprüfen, ob der Markt von sich aus zu dem neuen Gleichgewichtspunkt findet.

Damit eine solche automatische Tendenz zum Gleichgewicht vorliegt, bedarf es zweierlei Voraussetzungen. Auf der einen Seite muss das Auftreten eines Ungleichgewichtes zu Preisänderungen führen, und zwar ein Angebotsüberhang muss zu Preissenkungen, ein Nachfrageüberhang hingegen muss zu Preiserhöhungen führen. Nur in diesem Falle sprechen wir von normalen Preisreaktionen.

Weiterhin müssen diese Preisvariationen ganz bestimmte Veränderungen im Angebot und/oder in der Nachfrage auslösen. Eine Preiserhöhung muss z. B. entweder eine Verminderung der Nachfrage und/oder eine Erhöhung des Angebotes nach sich ziehen; beide Wirkungen vermindern das Ungleichgewicht und lösen somit eine Tendenz zum Abbau des Ungleichgewichtes aus. Analoges gilt für Preissenkungen. Nur Reaktionen in dieser Richtung werden als normal bezeichnet.

Es leuchtet nun ohne weiteres ein, dass diese Gleichgewichtstendenz in der Regel um so größer ist, je schneller Preisänderungen bzw. Mengenanpassungen erfolgen und je größer die Mengenänderungen sind, welche durch eine Preisvariation von einem Prozent ausgelöst werden. Das Ausmaß einer Preisreaktion messen wir mit der Preisreagibilität, das der Mengenreaktion mit Hilfe der Preiselastizität von Angebot und Nachfrage. Politisch tragbar ist ein Marktsystem nur dann, wenn diese Gleichgewichtstendenz in überschaubaren Zeiträumen erfolgt.

Vor einer Missinterpretation einer Gleichgewichtstheorie muss allerdings gewarnt werden. Die These, dass auf Märkten im allgemeinen Gleichgewicht herrsche, besagt weder, dass in jedem Augenblick oder auch nur in der Regel ein Gleichgewicht tatsächlich gegeben ist und auch nicht, dass es erwünscht wäre, dass möglichst immer Gleichgewichtszustände vorliegen. Genau das Gegenteil ist der Fall. Wir haben davon auszugehen, dass permanent Datenänderungen eintreten, welche vom Gleichgewicht wegführen.

Diese Datenänderungen sind auch in der Regel erwünscht, so führen Datenänderungen in der Technik zu einer Verbesserung der Produktion und damit zu einer Wohlfahrtssteigerung und auch Datenänderungen im Bedarf bringen zum Ausdruck, dass sich die Konsumenten um eine bessere Allokation ihrer materiellen Ressourcen bemühen, diese Datenänderungen sind Ausfluss der freien Entscheidungen der privaten Haushalte.

Positiv formuliert besagt die Gleichgewichtslehre lediglich, dass der Markt von sich aus Ungleichgewichte abbaut, sodass man nicht befürchten muss, dass sich die Ungleichgewichte kumulieren. Es ist davon auszugehen, dass keine Wirtschaftseinheit – weder die Haushalte noch die Unternehmungen – eine unbegrenzte Kapazität zum Ertragen von Ungleichgewichten besitzt, dass also z. B. eine Unternehmung, welche nur Verluste erzielt, eines Tages Konkurs anmelden muss und zusammenbricht.

Würde eine unbegrenzte Kumulation von Ungleichgewichten stattfinden, müssten über kurz oder lang die einzelnen Wirtschaftseinheiten diese Kapazitätsgrenze erreichen und eines Tages würde der Markt notwendigerweise zusammenbrechen. In der Realität käme es natürlich in der Regel gar nicht zu diesen Zusammenbruch, die Politik würde sich veranlasst sehen, schon vor einem endgültigen Zusammenbruch in den Markt einzugreifen.

Auch im Rahmen einer Verhandlungslösung muss mit der Möglichkeit gerechnet werden, dass in Einzelfällen die Vorstellungen der Tarifpartner soweit auseinander liegen, dass die Tarifparteien zu keiner Einigung gelangen; es gibt dann keine Lösung, welcher beide Partner zustimmen können. Man hilft sich aus dieser Schwierigkeit dadurch heraus, dass man einen neutralen Dritten hinzuzieht, welcher neue Lösungsmöglichkeiten aufzeigt und damit die Arbeitsstreitigkeiten schlichtet. Auch der Umstand, dass die Gewerkschaften zum Streik aufrufen, also die Streikdrohungen wahr machen, kann unter gewissen Voraussetzungen dazu beitragen, dass der Druck auf die Arbeitgeber zunimmt und dass sie unter diesem Druck bereit sind, den Vorstellungen der Gewerkschaften entgegen zu kommen.

Innerhalb eines Wahlsystems sind mehrere Faktoren bekannt, welche das Zustandekommen eines Beschlusses und damit ein Gleichgewicht verhin-

dern können. So kann bei Stimmengleichheit für die alternativ zur Diskussion stehenden Programme kein Mehrheitsbeschluss zustande kommen. Diese erste Schwierigkeit kann jedoch relativ leicht durch institutionelle Vorkehrungen behoben werden. So kann vorgesehen werden, dass die Zahl der Abstimmenden (also z. B. die Zahl der Abgeordneten) stets eine ungerade Zahl darstellt und dass aus diesen Gründen eine Pattstellung gar nicht auftreten kann. Oder aber man sieht vor, dass bei Pattsituationen der Vorsitzende des Parlamentes den Ausschlag für das Stimmenverhältnis abgibt.

Größere Schwierigkeiten sind zu erwarten, wenn das sogenannte Arrow-Paradox vorliegt. Hier können mehrere alternative Programme eine Mehrheit erzielen in Abhängigkeit davon, in welcher Reihenfolge abgestimmt wird.

Machen wir uns dieses Theorem anhand eines einfachen Beispiels klar. An einer Abstimmung sollen 3 Personen (oder Parteien): P1, P2, P3 teilnehmen. Zur Abstimmung stünden drei Alternativen: A1, A2, A3. Für die einzelnen Parteien gelte folgende Rangskala:

P1: $A1 > A3 > A2$ P2: $A3 > A2 > A1$ P3: $A2 > A1 > A3$

Zur Abstimmung käme zunächst die Frage, ob A1 oder A2 gewählt werden solle. Entsprechend den Präferenzskalen entscheidet sich P1 für A1, P2 für A2 und P3 für A2. Es ergibt sich also eine Mehrheit für A2.

An zweiter Stelle stünde zur Diskussion, ob A2 oder A3 gewählt werden soll. P1 entscheidet sich entsprechend seiner Präferenzskala für A3, P2 für A3 und P3 für A2. Die Mehrheit spricht sich also für A3 aus. Es gilt die kollektive Rangfolge: $A3 > A2 > A1$.

Nun unterstellen wir, dass in einer etwas anderen Reihenfolge abgestimmt worden wäre. An erster Stelle wäre über die Frage abgestimmt worden, ob A1 oder A3 gewählt werden soll. P1 hätte sich für A1, P2 für A3, P3 für A1 entschieden. Gesiegt hätte also die Alternative A1.

Nun wäre in einem zweiten Schritt darüber entschieden worden, ob die Gruppe die Alternative A1 oder A2 bevorzuge. P1 würde sich wiederum für A1, P2 für A2, P3 schließlich für A2 entscheiden. Nun würde die Alternative A2 gewählt werden. Es gelte also in diesem Falle die kollektive Rangskala: $A2 > A1 > A3$.

Je nach zufälliger Reihenfolge der Abstimmungen käme es also – auch bei rationalem Verhalten der Individuen – zu unterschiedlichen Ergebnissen, was einen Widerspruch bedeutet. Es kann nicht zur gleichen Zeit die kol-

lektive Rangfolge: $A3 > A2 > A1$ und $A2 > A1 > A3$ gelten. Bei der ersten Abstimmungsreihenfolge würde die Alternative A3 Platz 1, bei der zweiten Abstimmungsreihenfolge jedoch Platz 3 erreichen. Das kann nicht sein. Es ist also unmöglich, aus widerspruchsfreien individuellen Indifferenzkurven stets eine ebenfalls widerspruchsfreie kollektive Indifferenzkurve abzuleiten.

Solche zyklischen Mehrheiten können nur dann vermieden werden, wenn die Zahl der Alternativen auf zwei reduziert wird oder wenn die Präferenzen der Stimmberechtigten weitgehend übereinstimmen. Eine faktische Reduzierung auf zwei Alternativen findet in der Regel bei Mehrheitswahlsystemen statt, wo nur zwei große Parteien sich zur Wahl stellen und die eine Partei als Sieger aus den Wahlen hervorgeht. Hier stehen bei den Abstimmungen im Parlament vorwiegend zwei Programme zur Abstimmung: das Programm der Regierung und das der Opposition.

Eine weitere Voraussetzung für Beschlussunfähigkeiten liegt dann vor, wenn qualifizierte Mehrheiten oder sogar Einstimmigkeit für das Zustandekommen eines Beschlusses verlangt werden. So sahen z. B. bis vor kurzem die Satzungen der Europäischen Union vor, dass alle Mitglieder der EU-Kommission einer Vorlage zustimmen mussten, damit diese Vorlage als verabschiedet gilt.

Schließlich besteht bei verteilungspolitischen Fragen die Möglichkeit, dass in Proporzwahlsystemen mit mehreren kleineren Parteien ein langfristiges Gleichgewicht verhindert wird, auch dann, wenn sich alle Parteien rational verhalten. Da gerade in der Verteilungspolitik die Vorstellungen über eine gerechte Verteilung der Einkommen sehr differieren, sehen sich die Politiker gezwungen, sich auf minimale Mehrheiten zu stützen. Hier kann eine Opposition dadurch eine Wendung herbeiführen, dass sie eine anders zusammengesetzte Mehrheit herbeiführt. Langfristig ergibt sich dann ein Hin- und Herpendeln zwischen unterschiedlichen Mehrheiten und damit eine instabile Situation. Vor allem Friedrich von Hayek hat auf dieses Problem hingewiesen.

Ein bürokratisches System kann schließlich ebenfalls aus verschiedenen Gründen handlungsunfähig werden. Dies gilt z. B. dann, wenn einzelne Abteilungen einer Regierung nicht ausreichend aufeinander abgestimmt sind und sich gegenseitig blockieren. Nehmen wir den Fall, dass eine zur Abstimmung stehende Frage die Kompetenz zweier Ministerien berühre, dass das Ministerium A von der Partei S, das Ministerium B jedoch von der Partei C geführt werde und dass beide Parteien sehr unterschiedliche Vorstellungen über die Lösung der anstehenden Frage besitzen, dann kann es

durchaus dazu kommen, dass sich im Vorfeld der Beratungen beide Instanzen gegenseitig blockieren.

Auch wäre es denkbar, dass es an einem Treueverhältnis zwischen Vorgesetzten und Untergebenen mangelt und dass aus diesen Gründen die untergebenen Bürokraten sich weigern, die Beschlüsse der Regierung korrekt auszuführen.

Wenden wir uns nun der Problematik der Systemmängel und zwar zunächst der Frage nach der Bedeutung externer Effekte zu. Wie bereits kurz angedeutet, sprechen wir immer dann von externen Effekten, wenn bei der Produktion oder beim Konsum einzelner Güter der Volkswirtschaft Kosten entstehen, welche dem Produzenten oder Konsumenten nicht angerechnet werden; analoges gilt für volkswirtschaftliche Erträge, welche nicht dem Produzenten zufallen.

Das wohl wichtigste Beispiel externer Kosten ist die Umweltbelastung: Bei der Produktion werden Abgase in die Luft oder in die Gewässer abgeleitet, es entstehen hierdurch Beeinträchtigungen des Klimas (Ozonloch) oder Gesundheitsgefährdungen der Anrainer. Das wichtigste Beispiel für externe Erträge sind die Kollektivgüter im Sinne von Mancur Olson: Individuen, welche nicht bereit sind, sich an den Kosten der Entstehung dieser Güter zu beteiligen, können nicht vom Konsum dieser Güter ausgeschlossen werden.

Externe Kosten entstehen in marktwirtschaftlichen Systemen im Zusammenhang mit freien Gütern, für die es keine Eigentumsrechte weder privater Personen noch des Staates gibt, über welche also frei verfügt werden kann, ohne dass den Benutzern dieser Güter Kosten entstehen. Diese Güter gelten als nicht knapp und erzielen deshalb auch auf Märkten keinen Preis.

Existieren jedoch externe Kosten (und analoges gilt für externe Erträge) so versagt der Marktmechanismus und führt deshalb nicht mehr automatisch zu einem Wohlfahrtsoptimum. Ohne externe Kosten werden Güter nur dann produziert, wenn die bei der Produktion entstehenden Kostenzuwächse geringer sind als die Nutzensteigerungen, welche durch die Produktion entstehen.

Gehen wir von einer beliebigen Aufteilung der materiellen Ressourcen auf die einzelnen Güter aus und fragen wir uns, ob eine Veränderung in der Aufteilung Nutzenzuwächse verspricht; wir produzieren also von der einen Güterart A eine Einheit weniger und verwenden die hierdurch freigewordenen Produktionsfaktoren zur Produktion eines anderen Gutes B. Die volkswirtschaftlichen Kostenzuwächse einer solchen Allokationsverände-

rung liegen darin, dass nun bei den vermindert produzierten Gütern ein Nutzenverlust eintritt.

Dieser Nutzenverlust wird verglichen mit dem Nutzenzuwachs bei den vermehrt produzierten Gütern. Solange die Nutzenzuwächse größer sind als die Nutzenentgänge, wirkt die Allokationsänderung wohlfahrtssteigernd, das Wohlfahrtsoptimum ist noch nicht erreicht. Umgekehrt gilt, dass dann, wenn die Nutzenentgänge den Nutzenzuwächsen entsprechen, das Wohlfahrtsoptimum erreicht ist, keine Veränderung in der Allokation könnte eine Nutzensteigerung per saldo herbeiführen.

Wenn jedoch nun ein Teil der einer Volkswirtschaft entstehenden Kosten gar nicht in das Rentabilitätskalkül der wirtschaftenden Personen eingeht, wenn also die tatsächlich entstehenden Kosten zu gering veranschlagt werden, erzielen diese Güter einen zu geringen Preis, es wird von diesen Gütern zu viel produziert, von den anderen Gütern zu wenig und dies bedeutet, dass die Aufteilung der Ressourcen auf die einzelnen Güter mehr oder weniger von der optimalen Allokation abweicht.

Externe Effekte treten auch im Zusammenhang mit Verhandlungslösungen auf. So sind etwa von Arbeitskämpfen nicht nur die unmittelbar betroffenen Arbeitnehmer und Arbeitgeber betroffen, sondern auch dritte Gruppen, z. B. die Arbeitnehmer und Arbeitgeber in Zuliefererfirmen oder die Bevölkerung unmittelbar (Arbeitskämpfe beim Personenverkehr oder bei der Müllabfuhr). In all diesen Fällen verursachen die streitenden Parteien Kosten, welche nicht unmittelbar von den streitenden Parteien gezahlt werden, sondern von Dritten.

Eine besondere Art von externen Effekten ist in Wahlsystemen zu erwarten. Politiker können ihre Chancen zur Wiederwahl dadurch vergrößern, dass sie ihre Aktivitäten vorwiegend auf Maßnahmen richten, deren positiv eingeschätzte Wirkungen kurzfristig spürbar werden, oder deren negativ eingeschätzte Wirkungen erst in weiterer Zukunft sichtbar werden. Die Politiker können sich ein solches Verhalten deshalb leisten, weil erfahrungsgemäß die Wähler ein sehr kurzes Gedächtnis haben, sie richten ihre Wahlentscheidung an den unmittelbar vor den Wahlen sichtbaren Maßnahmen der Politiker aus und vergessen hierbei die Nutzeneinbußen, welche sie unmittelbar nach der letzten Wahl erfahren mussten.

Die Wahrscheinlichkeit externer Effekte ist vor allem in bürokratischen Systemen hoch. Da bei den Entscheidungen von Bürokraten nicht deren Vermögen eingesetzt wird, können sie auch nicht materiell durch Vermögensverluste für Fehlentscheidungen herangezogen werden. Nun könnte man allerdings die Verantwortlichkeiten der Bürokraten auch dadurch

aufrechterhalten, dass Bürokraten bei Fehlentscheidungen entlassen oder degradiert werden bzw. eine sonst anstehende Beförderung ausgesetzt würde.

Diese Möglichkeiten sind jedoch in praxi oftmals dadurch verbaut, dass eine Nichtbeförderung durch eine Regelförderung (man wird nach einer Reihe von Dienstjahren automatisch befördert) ausgeschlossen ist oder dass eine Entlassung von beamteten Bürokraten nicht möglich ist, da sie auf Lebenszeit eingestellt wurden und eine Entlassung nur bei sehr extremen Verfehlungen überhaupt erlaubt ist.

Es verbleibt dann nur noch die Möglichkeit, dass sich die Bürokraten für ihre Handlungen öffentlich oder vor einem Kontrollgremium des Parlamentes rechtfertigen müssen. Aber auch diese Möglichkeiten sind in der Praxis dadurch stark eingeschränkt, dass die Bürokraten oftmals über bessere Informationen verfügen als die Öffentlichkeit oder die Parlamentarier, welche diese Bürokraten kontrollieren sollen.

In ähnlicher Weise wie die externen Effekte führt auch eine einseitige Monopolisierung von Märkten zu suboptimalen Ergebnissen. Der Monopolist erlangt eine Kontrolle über das gesamte Angebot (die gesamte Nachfrage) eines Marktes, kann deshalb sein Angebot bzw. seine Nachfrage verknappen und damit ein für ihn günstigeres Ergebnis erzielen. Nur bei einem bilateralen Monopol wird unter bestimmte idealen Voraussetzungen die gleiche Allokation wie bei vollständigem Wettbewerb realisiert, sodass in diesen Fällen auch die Aufteilung der Ressourcen optimal erfolgt. Zu diesen Voraussetzungen zählen homothetische Nutzenfunktionen (der Grenznutzen des Einkommens bleibt konstant!), weiterhin homogen-lineare Produktionsfunktionen und eine schrittweise Verhandlungsstrategie.

Die Verhandlungslösung entspricht der Marktform des bilateralen Monopols. Somit ist hier prinzipiell eine optimale Allokation denkbar. John Kenneth Galbraith spricht in diesem Zusammenhang von countervailing powers, welche die Funktionen des Wettbewerbs übernehmen.

Allerdings gilt es einschränkend festzustellen, dass eine optimale Allokation nur unter einschränkenden Bedingungen erreicht werden kann und dass zumindest die Annahme eines konstanten Grenznutzens des Einkommens nach Auffassung der meisten Wirtschaftswissenschaftler nicht der Wirklichkeit entspricht. Im Allgemeinen geht man von der Annahme aus, dass ein Millionär einen bedeutend geringeren Nutzenzuwachs erfährt, wenn sein Einkommen um eine Einheit erhöht wird als wenn dieselbe Einkommenssteigerung bei einem Individuum mit sehr geringem Einkommen stattfindet. Also wird man unter realistischen Bedingungen davon ausgehen

müssen, dass die Verhandlungslösung in der Regel zu suboptimalen Verhandlungsergebnissen führt.

Ein Wahlsystem kann nur dann zu optimalen Ergebnissen führen, wenn die Wähler zwischen mehreren Parteien wählen können. Allerdings wäre es falsch, wenn man von der Annahme ausging, dass die Ergebnisse eines Wahlsystems um so besser ausfallen, je größer die Zahl der Parteien ist, die sich zur Wahl stellen. Im Rahmen der ökonomischen Theorie der Demokratie konnte gezeigt werden, dass das im wesentlichen auf zwei konkurrierende Parteien beruhende Mehrheitswahlrecht in der Regel zu besseren Ergebnissen führt als ein Proporzwahlsystem, bei dem sich im allgemeinen eine Vielzahl kleiner Parteien zur Wahl stellt.

Der Grund hierfür liegt insbesondere darin, dass in Mehrheitswahlsystemen die Parteien viel stärker unter Druck stehen, die Interessen möglichst vieler Bevölkerungsgruppen zu berücksichtigen, während in Proporzwahlsystemen die Gefahr besteht, dass die einzelnen Parteien in stärkerem Maße die Interessen kleinerer Gruppen zu vertreten versuchen. In einem Mehrheitswahlsystem kann eine Partei nur dann die Regierung bilden, wenn es ihr gelingt die Mehrheit der Wählerstimmen zu erhalten. Dies ist jedoch im Allgemeinen nur möglich, wenn keine größere Bevölkerungsgruppe benachteiligt wird. Im Rahmen eines Proporzwahlsystems kann ohnehin keine Partei hoffen, die Mehrheit der Stimmen zu erlangen, es müssen also Koalitionsregierungen mit einer Mehrzahl von Parteien gebildet werden. Um an der Regierung beteiligt zu werden, kommt es nicht darauf an, möglichst viele Wähler zu vertreten, auch eine Partei, welche nur eine kleine Bevölkerungsgruppe vertritt, hat Chancen an der Regierung beteiligt zu werden.

Die Erfahrung hat darüber hinaus gezeigt, dass Mehrheitswahlsysteme sehr viel stabiler sind als Proporzwahlsysteme. In einem Mehrheitswahlsystem reicht es im Allgemeinen aus, dass eine etwas größere Bevölkerungsgruppe mit der bisherigen Regierung unzufrieden ist, um bei der nächsten Wahl eine Ablösung der Regierung durch die Opposition zu erreichen. Aber gerade deshalb kann auch bei größerer Unzufriedenheit der Wähler das demokratische System beibehalten werden, nur die Partei, welche die Regierung stellt, ist abgelöst worden. In Proporzwahlsystemen besteht hingegen die Gefahr, dass die auf dem Boden der demokratischen Ordnung stehenden Parteien ohnehin bereits der Regierung angehören, sodass bei großer Unzufriedenheit mit der bisherigen Regierung die Gefahr besteht, dass radikale Parteien die Oberhand gewinnen und diese die bestehende demokratische Ordnung zu überwinden versuchen.

Es kommt also für einen wirksamen Wettbewerb im Wahlsystem weniger darauf an, dass möglichst viele Parteien miteinander konkurrieren. Trotzdem gibt es auch im politischen Wahlsystem die Gefahr einseitiger Monopolisierungen, so z. B. dann, wenn zu einem Einparteiensystem übergegangen wird, wenn eine Allparteienregierung gebildet wird oder wenn sich die bestehenden Parteien absprechen, bestimmte besonders kritische Probleme aus dem Wahlkampf herauszunehmen.

Das bürokratische System zeichnet sich dadurch aus, dass auch in einem idealtypischen Fall keine Konkurrenz auf der Angebotsseite gegeben ist. Die in den anderen Ordnungssystemen vorgesehene Funktion des Wettbewerbs erfolgt hier dadurch, dass die Bürokratie der Kontrolle durch das Parlament unterliegt. Hier besteht jedoch die Gefahr, dass die Bürokraten gegenüber den Parlamentariern einen so großen Informationsvorsprung besitzen, dass die parlamentarische Kontrolle ineffektiv wird.

Genau diese These wird von William A. Niskanen im Rahmen seiner Bürokratietheorie vertreten. Niskanen vertritt die Auffassung, dass die Bürokraten aufgrund eines Informationsvorsprunges über eine Optionsfixierungsmacht gegenüber der Regierung verfügen und deshalb die Möglichkeit haben, die Staatsausgaben in bedeutend stärkerem Maße auszuweiten, als dies den Wünschen der Wähler entspricht.