

Position zum Thema

# Für eine freie Preisbildung

Berlin, April 2015

## **Ein Kommentar des Kronberger Kreises**

*Preise bilden sich am besten auf Wettbewerbsmärkten und nicht durch Eingriffe der Politik nach subjektivem Gerechtigkeitsempfinden. Ein freier Preismechanismus signalisiert Knappheiten und setzt gleichzeitig Anreize, diese zu beseitigen. Bei Eingriffen in den Preismechanismus geht jedoch das „Wunder des Marktes“, wie Friedrich August von Hayek das effiziente Wechselspiel von Angebot und Nachfrage umschreibt, verloren.*

*In der öffentlichen Diskussion steht meistens die Verteilungsfunktion von Preisen im Vordergrund. Es entsteht die Erwartung, dass Preise ein „gerechtes“ Austauschverhältnis darstellen sollten. Jüngste Beispiele für die Verzerrung von Preisen sind die Mietpreisbremse und der Mindestlohn. Auch in der Debatte um eine Autobahnmaut scheint es primär darum zu gehen, wer die Maut bezahlen und wie hoch die Staatseinnahmen sein sollten. In Bereichen, die viele betreffen und emotional stark besetzt sind, ist es besonderes verlockend, in den Preismechanismus einzugreifen und vermeintlich Vorteile für die jeweilige Interessengruppe zu generieren. Der Klientelpolitik ist dabei Tür und Tor geöffnet.*

*Der Beitrag „Für eine freie Preisbildung“ des Kronberger Kreises nimmt den aktuellen Trend der Bundesregierung zu administrativen Preisen zum Anlass, die Vorteile einer freien Preisbildung wieder in Erinnerung zu rufen.*

Der **Kronberger Kreis** ist der wissenschaftliche Beirat der Stiftung Marktwirtschaft. Zum Kronberger Kreis gehören Prof. Dr. Lars P. Feld, Prof. Dr. Clemens Fuest, Prof. Dr. Justus Haucap, Prof. Dr. Heike Schweitzer, LL.M., Prof. Volker Wieland Ph.D. und Prof. Dr. Berthold U. Wigger.

Diese Studie wurde gefördert durch die informedia-Stiftung.

ISSN 2197-3059

**Ansprechpartner**

Dr. Jörg König  
Stiftung Marktwirtschaft  
Charlottenstr. 60  
10117 Berlin

### ***Für eine freie Preisbildung***

In Oscar Wildes „Lady Windermere's Fächer“ fragt Cecil Graham „Was ist ein Zyniker?“ Lord Darlington antwortet: „Ein Mann, der von allem den Preis kennt und von nichts den Wert.“ Diese geflügelten Worte werden heute gern auf Ökonomen gemünzt – vielleicht weil deren Botschaften vielen zynisch vorkommen. Dass Ökonomen damit Unrecht getan wird, versteht sich von selbst. Ökonomen kennen nämlich meistens nicht mal den Preis. Das mag erstaunen, weil die Preistheorie zu den grundlegenden Fächern der Volkswirtschaftslehre gehört und es dort im Wesentlichen um die Bildung von Preisen geht. Die zentrale Erkenntnis der Preistheorie ist aber, dass sich Preise am besten im Wechselspiel von Angebot und Nachfrage auf Wettbewerbsmärkten bilden. Preise nehmen dabei so komplexe Informationen über die Entstehung und die Verwendung der gehandelten Güter auf, dass sich im Vorhinein kaum sagen lässt, zu welchen Preisen die Güter am Ende gehandelt werden.

Die meisten Ökonomen empfinden es nicht einmal als Defizit, dass sie die richtigen Preise nicht kennen. Es reicht nämlich, den Mechanismus der Preisbildung zu verstehen. Dann lassen sich durch entsprechende wettbewerbsrechtliche Regeln institutionelle Strukturen schaffen, in denen sich Preise so bilden, dass sie für die Gesellschaft insgesamt am besten sind.

Außerhalb der Volkswirtschaftslehre scheint dagegen eher die Überzeugung vorzuherrschen, dass man die richtigen Preise kennt und gegebenenfalls mit gesetzlichen Vorgaben dafür sorgen muss, dass sie die richtige Höhe annehmen. Jüngstes Beispiel ist die Mietpreisbremse. Mieten sollen in Zukunft in Großstädten und Ballungsgebieten bestimmte Höhen nicht mehr überschreiten dürfen, damit sich auch „Normalverdiener“, so die politische Rhetorik, Wohnungen in begehrten Wohnlagen leisten können. Hohe Mieten werden selbst dort als ungerecht empfunden, so dass Mieter vor überzogenen Mietforderungen geschützt werden müssen.

An der Mietpreisbremse wird deutlich, worum es beim richtigen Preis offenbar geht: Richtig ist ein Preis, wenn er gerecht ist oder zumindest als gerecht empfunden wird. Der Preis soll ein gerechtes Austauschverhältnis zwischen Käufer und Verkäufer widerspiegeln. Keine Marktseite soll von der anderen systematisch benachteiligt werden. Der Verkäufer soll angemessen für seinen Aufwand entlohnt werden, und der Käufer soll nicht über Gebühr bezahlen müssen. Der Preis ist mit anderen Worten nicht nur ein Verhandlungsergebnis, zu dem Käufer und Verkäufer in gegenseitigem Einvernehmen gelangen. Er ist auch ein Gerechtigkeitsparameter. Daher ist er von gesellschaftlichem Belang, und seine Bestimmung darf nicht allein jenen überlassen werden, die ihn erhalten oder bezahlen, so eine weitverbreitete Vorstellung.

Was freilich ein gerechtes Austauschverhältnis darstellt, darüber hat man sich schon in der Antike den Kopf zerbrochen. Stets ging es dabei darum, wie Preise auszugestalten seien, so dass sie zu Verteilungsgerechtigkeit führen. Von Aristoteles ebenso wie später von den Scholastikern und Martin Luther stammen Konzepte für gerechte Preise. Und immer war die Forderung zentral, dass Preise nicht allein die materiellen Interessen von Käufern und Verkäufern widerspiegeln dürfen, sondern auch allgemeineren ethischen Prinzipien genügen müssen.

### ***Der Mechanismus der Preisbildung***

Erst die britischen Klassiker haben sich von der Vorstellung gelöst, gerechte Preise seien objektiv bestimmbar. Thomas Hobbes sah einen gerechten Preis in dem Betrag, auf den sich Käufer und Verkäufer einigen; wie viel sie mit anderen Worten für ein Gut zu zahlen bereit sind oder dafür als Zahlung erhalten wollen. Auch für Adam Smith brauchten die Marktteilnehmer, soweit sie die in der Gesellschaft akzeptierten Regeln anständigen Verhaltens einhalten, keine besonderen ethischen Vorgaben zu erfüllen. Den Wünschen der Kunden entsprechen die Anbieter in der Regel schon aus eigenem Interesse. Die seither vielzitierte „unsichtbare Hand“ führt dann dazu, dass sich auf Märkten Angebot und Nachfrage ausgleichen.

Die von den britischen Klassikern eröffnete Perspektive hat inzwischen zu einer feinverästelten Preistheorie geführt. Darin werden Preisen zwei zentrale Funktionen zugeschrieben, eine Verteilungsfunktion und eine Lenkungsfunktion. Die Verteilungsfunktion entscheidet darüber, wie sich die sogenannten ökonomischen Renten zwischen Käufern und Verkäufern verteilen. Einfacher ausgedrückt: welche geldwerten Vorteile Käufern und Verkäufern durch den Tausch von Gütern zufließen.

Wechselt beispielsweise ein Gut für 100 Euro den Eigentümer, der Käufer wäre aber bereit, bis zu 120 Euro für das Gut zu zahlen, und der Verkäufer wollte mindestens 80 Euro für das Gut haben, so erhalten beide Parteien eine ökonomische Rente in Höhe von 20 Euro. Die Summe der ökonomischen Rente beträgt also 40 Euro. Ein fundamentales Theorem der modernen Volkswirtschaftslehre besagt, dass die Summe der durch Tausch erzielten Renten ein Maximum annimmt, wenn die Güter auf Wettbewerbsmärkten gehandelt werden, auf denen sich die Preise frei bilden. Es gibt mit anderen Worten keinen anderen Mechanismus, der Käufern oder Verkäufern in der Summe mehr Vorteile verschafft.

### ***Staatliche Eingriffe können ökonomische Renten vernichten***

Nun mag man die sich im Markt durchsetzende Verteilung der ökonomischen Renten als ungerecht empfinden. Dann ist es in der Tat verlockend, in den Preismechanismus einzugreifen. In obigem Beispiel könnte ja ein Preis von 90 Euro vorgeschrieben werden. Für diesen Preis ist der Verkäufer immer noch bereit, das Gut zu verkaufen, er erhält aber nur noch eine ökonomische Rente in Höhe von zehn Euro, während der Käufer eine Rente von 30 Euro realisiert. Das Gut würde wie in der Marktlösung den Eigentümer wechseln, die Summe der ökonomischen Renten wäre die gleiche wie in der Marktlösung, und man hätte, wie gewünscht, vom Verkäufer zum Käufer umverteilt. Wo also ist das Problem?

Das Problem besteht darin, dass man nicht so genau weiß, wie viel der Verkäufer mindestens für das Gut haben will und wie viel der Käufer dafür höchstens zu zahlen bereit ist. Vielleicht will der Verkäufer ja mindestens 95 Euro für das Gut haben. Dann würde er es zu einem administrierten Preis von 90 Euro nicht anbieten, und auch der Käufer würde leer ausgehen. Die grundsätzlich durch Tausch immer noch mögliche ökonomische Rente in Höhe von 25 Euro würde durch den administrierten Preis komplett zerstört.

Zudem mögen zwar einige Anbieter nach wie vor bereit sein, das Gut selbst für 90 Euro zu verkaufen. Andere werden jedoch nicht mehr bereit oder (gegebenenfalls aufgrund höherer Kosten) nicht mehr in der Lage sein, das Gut für 90 Euro zu verkaufen, obgleich es sogar Nachfrager geben mag, die mehr als 90 Euro bereit zu zahlen wären. Dann aber unterbleiben aufgrund der Preisregulierung Transaktionen, obwohl Anbieter und Nachfrager beide ein Interesse daran haben, und die durch Tausch möglichen ökonomischen Renten gehen verloren.

### ***Die Lenkungsfunktion von Preisen wird missachtet***

Was bei einem solchen Eingriff in den Preismechanismus unberücksichtigt bleibt, ist die Lenkungsfunktion von Preisen. Hohe Preise locken zusätzliche Anbieter an und bringen Nachfrager dazu, über Alternativen nachzudenken und sich gegebenenfalls einzuschränken, während umgekehrt niedrige Preise die Nachfrage stimulieren und das Angebot reduzieren. Diesen Ausgleich von Angebot und Nachfrage durch den Preismechanismus hat Friedrich von Hayek als „das Wunder des Marktes“ bezeichnet. Der Preismechanismus signalisiert Knappheiten und setzt Anreize, diese zu beseitigen. Ohne dass eine zentrale Instanz die Produktions- und Konsumpläne koordiniert, löst der Markt die Koordinationsprobleme von ganz allein.

Die Höhe der Preise entscheidet somit nicht nur darüber, wer sich welchen Teil der ökonomischen Renten aneignet, sondern auch darüber, welche Mengen angeboten und nachgefragt werden. Gesetzlich vorgeschriebene Höchstpreise, die unter den Marktpreisen liegen, verringern das Angebot und erhöhen die Nachfrage. Zwar realisieren jene Nachfrager, die das Gut zu einem geringeren Preis ergattern, eine höhere ökonomische Rente. Dafür gehen aber andere Nachfrager, die diesen Preis auch bezahlen würden, leer aus. Daher wird die Mietpreislösung das zentrale Problem in Ballungsgebieten, den knappen Wohnraum, nicht lösen, sondern verschärfen. Tendenziell – auch wenn Sonderregelungen für Neubauten und grundlegende sanierte Altbauten geschaffen werden – wird sie zu einem knapperen Wohnungsangebot führen. Und ob damit Wohnraum in begehrten Lagen für Normalverdiener – so sie denn das Glück haben, eine Wohnung zu finden – erschwinglicher wird, ist ebenfalls nicht sichergestellt. Vermutlich werden Umgehungsstrategien entwickelt. So könnten in Zukunft beispielsweise überhöhte Abstandszahlungen verlangt werden.

Dass in der öffentlichen Diskussion um Preise allein deren Verteilungsfunktion im Vordergrund steht, wird besonders deutlich an der aktuellen Debatte über die Einführung einer Autobahnmaut. Es scheint nur darum zu gehen, wer die Maut bezahlt und ob sie ausreichende Mittel in die öffentlichen Kassen spült. Dass eine Maut auch verkehrslenkende Funktion haben und so dazu beitragen kann, dass das Autobahnnetz insgesamt effizienter genutzt wird, insbesondere Staus vermieden werden, spielt dagegen für die öffentliche Beurteilung der von der Bundesregierung geplanten Pkw-Maut praktisch keine Rolle. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass sich eine deutsche Boulevardzeitung darüber empört hat, dass Autofahrer im Stau stehen und dann auch noch eine Maut bezahlen sollen. Dies offenbart ein fundamentales Missverständnis der Lenkungsfunktion von Preisen.

Neben Höchstpreisen werden gesetzlich auch Mindestpreise festgelegt. Ein Beispiel dafür sind die garantierten Einspeisevergütungen für Produzenten von Strom aus erneuerbaren Energien. Dass hier die Lenkungsfunction der Preise nicht berücksichtigt wurde, kann man zwar nicht behaupten. Aber über den Lenkungszweck der Einspeisevergütungen kann man durchaus geteilter Auffassung sein. Wenn der Lenkungszweck darin besteht, ganze Landschaften in kurzer Zeit zu verglasen oder mit Windrädern zu überziehen, dann wurde die Lenkungsfunction richtig erkannt. Eine effiziente und zugleich umweltverträgliche Stromproduktion wird aber so nicht erreicht. Mit garantierten Einspeisevergütungen wird auf Teufel komm raus Strom aus erneuerbaren Energien produziert, egal ob dieser Abnehmer findet oder nicht. Wenn die Sonne scheint und der Wind weht, zugleich aber wenig Strom verbraucht wird, dann wird so viel Strom erzeugt, dass überschüssiger Strom sogar gegen eine Entsorgungsgebühr in ausländische Netze abgeleitet werden muss.

Mit den garantierten Einspeisevergütungen für erneuerbare Energien wiederholt sich, was früher mit garantierten Milchpreisen in der Landwirtschaft geschah. Milchseen und Butterberge waren die Folge. Denn egal wie hoch die Überschussproduktion schon war, den Bauern wurden stets Mindestpreise für zusätzliche Milch gezahlt.

### ***Der politische Wunsch nach Umverteilung***

Administrierte Höchst- und Mindestpreise beeinträchtigen die Lenkungsfunction von Preisen und führen zu Überschussnachfragen und -angeboten, die mit unnötigen individuellen und gesellschaftlichen Kosten verbunden sind. Oft wird in der öffentlichen Diskussion die Lenkungsfunction von Preisen völlig ignoriert oder sogar abgelehnt und nur auf die Verteilungsfunction von Preisen geschaut. Aus einer isolierten Verteilungsperspektive ist es zwar verlockend, Preise im Lichte von gerecht und ungerecht zu betrachten. Die Vorstellung vom gerechten Preis offenbart aber im Grunde ein vormodernes Bewusstsein vom Marktgeschehen. Sie verkennt den Umstand, dass Preise Knappheiten widerspiegeln und dass Angebot und Nachfrage in gesellschaftlich wünschenswerter Weise mit diesen Knappheiten umgehen, wenn sie sich an Marktpreise anpassen.

Trotzdem sind Eingriffe in den Preismechanismus durchaus populär. Für Politiker sind sie interessant, weil eine Umverteilung ermöglicht wird, ohne dass diese budgetwirksam wird und somit „elegant“ das Geld anderer umverteilt werden kann. Aber selbst bei vielen Wählern sind Preisregulierungen oft beliebt. Dies gilt insbesondere, wenn von der Umverteilung viele potentiell begünstigt, aber nur relativ wenige negativ betroffen sind. So profitieren gegebenenfalls viele – im Übrigen gut identifizierbare – Mieter, die schon eine Wohnung haben, zunächst von einer Mietpreisbremse, während der vergleichsweise überschaubare – und weniger gut identifizierbare – Kreis der Wohnungssuchenden sowie der Immobilienbesitzer leidet. Ebenso profitieren von einem Mindestlohn potentiell klar erkennbare Gruppen der Arbeitnehmerschaft, während der Kreis der von der zusätzlichen Arbeitslosigkeit betroffenen Gruppen letztlich kleiner und weniger gut identifizierbar sein dürfte. Politökonomisch ist die Popularität von Preisregulierungen daher durchaus gut erklärbar, auch wenn die Auswirkungen auf die Funktionsweise von Märkten im Regelfall negativ sind.

### ***Rechtsrahmen zum Schutz der Marktteilnehmer notwendig***

Gleichwohl sollte nicht unerwähnt bleiben, dass sich mit Preismechanismen nur dann ein gesellschaftlich optimaler Ausgleich von Käufer- und Verkäuferinteressen erreichen lässt, wenn sich die Preise auf funktionierenden Wettbewerbsmärkten herausbilden. Kann sich eine der beiden Marktseiten aufgrund von Marktmacht dem Wettbewerb entziehen, kommt es zu Beeinträchtigungen der gesellschaftlichen Wohlfahrt. Ein Monopol beispielsweise kann seinen Gewinn steigern, indem es das Angebot verknappt und aufgrund von fehlendem Wettbewerb die Preise hoch hält. Damit eignet es sich nicht nur einen Teil der sonst seinen Kunden zufließenden ökonomischen Renten an. Wegen der Verknappung des Angebots zerstört es auch ökonomische Renten. Deshalb reicht es nicht aus, allein auf freie Preisbildung in Märkten zu vertrauen. Vielmehr muss durch eine entsprechende Wettbewerbsordnung sichergestellt werden, dass Marktmacht nicht missbräuchlich zum Nachteil der Nachfrager eingesetzt wird.

Es soll auch nicht verkannt werden, dass Preise gelegentlich sittenwidriges Verhalten widerspiegeln. Wenn eine Marktseite systematisch eine Schwäche oder Zwangslage der anderen Marktseite ausnutzt und entsprechend hohe Preise durchsetzt, dann fällt es schwer, von gesellschaftlich optimaler Preisbildung zu sprechen. Deshalb sind die Marktteilnehmer durch entsprechende rechtliche Regelungen zu schützen. Stellt man beispielsweise nachts vor verschlossener Haustür fest, dass man den Schlüssel verloren hat und kann nur noch einen einzigen Schlüsseldienst erreichen, so befindet man sich diesem Schlüsseldienst gegenüber durchaus in einer Zwangslage. Nutzt der Schlüsseldienst freilich diese Zwangslage aus und verlangt für seine Dienstleistung einen Preis weit oberhalb des ansonsten im Markt vorherrschenden Preises, so wird er seine Preisforderung rechtlich nicht durchsetzen können, soweit die Schwelle zur Wucher überschritten ist. Für die Akzeptanz freier Märkte sind solche Regeln wichtig.

### ***Verteilungsgerechtigkeit wirksamer herstellen***

Nicht zuletzt können Marktergebnisse zu gesellschaftlich nicht akzeptablen Verteilungsergebnissen führen. Wenn lebensnotwendige Güter, beispielsweise ein Dach über dem Kopf, für manche Bevölkerungsteile unerschwinglich werden, dann wäre es in der Tat zynisch, das als Marktergebnis hinzunehmen und auf die gesellschaftlichen Vorteile der freien Preisbildung zu verweisen. Die Frage ist dann aber, ob es nicht bessere Wege gibt, als dem Problem mit gesetzlichen Höchstpreisen zu begegnen.

Tatsächlich gibt es diese besseren Wege. Verteilungsgerechtigkeit lässt sich wirksamer und für alle am Marktgeschehen Beteiligten vorteilhafter über das allgemeine Steuer- und Transfersystem als über Eingriffe in den Preismechanismus herstellen. Wenn einkommensschwächere Personen mit Hilfe von steuerfinanzierten Transfers in die Lage versetzt werden, sich angemessen am Marktgeschehen zu beteiligen, dann bedarf es keiner Mindest- und Höchstpreise, um eine gesellschaftlich akzeptable Versorgung aller Bevölkerungsteile zu gewährleisten.

Aus guten Gründen kennen Ökonomen Marktpreise zwar nicht, messen ihnen aber einen sehr hohen Wert bei. Deshalb ist es erstaunlich, dass Ökonomen so oft mit dem Zyniker des Lord Darlington in Verbindung gebracht werden. Oft vergessen wird nämlich, was Cecil Graham Lord Darlington entgegnet: „Und ein Sentimentalist, mein lieber Darlington, ist ein Mann, der einen absurden Wert in allem sieht und den Marktpreis keines einzigen Dinges kennt.“

*Dieser Beitrag des Kronberger Kreises ist in der Rubrik „Die Ordnung der Wirtschaft“ der Frankfurter Allgemeinen Zeitung am 13. März 2015 in leicht abgewandelter Form erschienen.*

### **Der Kronberger Kreis**



**Prof. Dr. Lars P. Feld**

Sprecher des Kronberger Kreises, Leiter des Walter Eucken Instituts Freiburg, Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.



**Prof. Dr. Clemens Fuest**

Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) Mannheim, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesministeriums der Finanzen.



**Prof. Dr. Justus Haucap**

Direktor des Düsseldorfer Instituts für Wettbewerbsökonomie (DICE), Vorsitzender des Forschungsbeirats des RWI Essen, ehem. Vorsitzender der Monopolkommission.



**Prof. Dr. Heike Schweitzer, LL.M.**

Geschäftsführende Direktorin des Instituts für deutsches und europäisches Wirtschafts-, Wettbewerbs- und Regulierungsrecht (IWWR), Freie Universität Berlin.



**Prof. Volker Wieland, Ph.D.**

Institute for Monetary and Financial Stability (IMFS), House of Finance, Frankfurt, Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.



**Prof. Dr. Berthold U. Wigger**

Karlsruher Institut für Technologie (KIT), Forschungsprofessor am ZEW Mannheim, Research Fellow am CESifo München, Fiscal Expert des Internationalen Währungsfonds.

*„Mehr Mut zum Markt“ lautet die Devise des Kronberger Kreises, dem wissenschaftlichen Beirat der Stiftung Marktwirtschaft. Der 1982 gegründete Kronberger Kreis entwickelt ordnungspolitische Reformkonzepte, mit dem Ziel, die freiheitliche Ordnung in Deutschland und Europa weiterzuentwickeln.*