



Wirtschaftspolitik

Von

Prof. Dr. Hans-Rudolf Peters

Ordinarius für Volkswirtschaftslehre

3., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage

R. Oldenbourg Verlag München Wien

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Peters, Hans-Rudolf:
Wirtschaftspolitik / von Hans-Rudolf Peters. – 3., vollst. überarb.
und erw. Aufl. – München ; Wien : Oldenbourg, 2000
ISBN 3-486-25502-9

© 2000 Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH
Rosenheimer Straße 145, D-81671 München
Telefon: (089) 45051-0
www.oldenbourg-verlag.de

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Gedruckt auf säure- und chlorfreiem Papier
Gesamtherstellung: Druckhaus „Thomas Müntzer“ GmbH, Bad Langensalza

ISBN 3-486-25502-9

Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur dritten Auflage	VI
Vorwort zur zweiten Auflage	VII
Problemstellung	IX
Teil 1: Allgemeine theoretische Grundlagen	1
<i>1. Kapitel: Klassifikatorische Grundlagen</i>	3
1.1 Gegenstand, Formen und Funktionen der Wirtschaftspolitik	3
1.1.1 Definition „Wirtschaftspolitik“	3
1.1.2 Formen der Wirtschaftspolitik	4
1.1.3 Aufgaben der theoretischen Wirtschaftspolitik	6
1.2 Wissenschaftlicher Standort der Wirtschaftspolitik	8
1.2.1 Zur Gliederung der Volkswirtschaftslehre	8
1.2.2 Stellung der Wirtschaftspolitik in der Volkswirtschaftslehre	11
1.3 Wirtschaftspolitische Betrachtungsweisen	14
1.3.1 Zum Werturteilsproblem	14
1.3.2 Instrumentelle Sichtweise	16
1.3.3 Ordostrukturelle Sichtweise	19
1.3.4 Kritisch-rationale Sichtweise	21
1.3.5 Politisch-ökonomische Sichtweise	24
<i>2. Kapitel: Ordnungsstrukturelle Grundlagen</i>	29
2.1 Staatlicher Rahmen der Wirtschaftspolitik	29
2.1.1 Staatlich-politische Grundordnung	29
2.1.2 Demokratische Ordnung	30
2.1.3 Rechtsstaatliche Ordnung	33
2.1.4 Sozialstaatliche Ordnung	36
2.1.5 Umweltschutzordnung	40
2.2 Ökonomische Grundordnung	43
2.2.1 Wirtschaftsverfassung	43
2.2.2 Wirtschaftsordnung	47
2.2.3 Wirtschaftssysteme	50
<i>3. Kapitel: Institutionelle Grundlagen</i>	59
3.1 Träger der Wirtschaftspolitik	59
3.1.1 Kriterien der Trägerschaft	59
3.1.2 Trägerpluralismus	61
3.1.3 Organisationsstruktur	64
3.2 Beeinflussungsfaktoren der Wirtschaftspolitik	68
3.2.1 Hauptsächliche Beeinflussungskräfte	68
3.2.2 Einflußpotential und Einflußformen	71
3.2.3 Sonderstellung der Parteien	75
3.3 Neokorporatismus	79

4. Kapitel: Ziel- und mittelanalytische Grundlagen	82
4.1 Zieldefinition und Zielvielfalt	82
4.2 Problematik des Wohlfahrtszieles	84
4.2.1 Interessen und Gemeinwohl	84
4.2.2 Individuelle und gesellschaftliche Wohlfahrt	87
4.3 Zielbeziehungen	89
4.4 Zielarten	91
4.5 Optimale Mittelwahl und Zielkonformität	96
4.6 Optimale Mittelwahl und Ordnungskonformität	99
5. Kapitel: Instrumentelle Grundlagen	102
5.1 Ordnungspolitik	102
5.1.1 Eigentums- und Verfügungsrechtspolitik	102
5.1.2 Marktfunktionspolitik	104
5.1.3 Wettbewerbspolitik	108
5.2 Konjunkturpolitik	115
5.2.1 Geld- und Kreditpolitik	116
5.2.2 Fiskalpolitik	120
5.3 Strukturpolitik	122
5.3.1 Regionale Strukturpolitik	122
5.3.2 Sektorale Strukturpolitik	127
5.4 Verteilungspolitik	136
5.4.1 Sektorale Verteilungspolitik	137
5.4.2 Vermögenspolitik	138
5.4.3 Lohnpolitik	142
Teil 2: Konzeptionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik	147
6. Kapitel: Ordnungspolitische Konzeptionen	149
6.1 Konzeptionsprägende Faktoren	149
6.2 Ordoliberaler Konzeption	150
6.2.1 Euckens Wettbewerbsordnung	151
6.2.2 Röpkes Wirtschaftshumanismus	157
6.2.3 Durchsetzungsproblem der Ordnungspolitik	159
6.3 Konzeption des evolutionären Neoliberalismus	160
6.3.1 Spontane Marktordnung und gesetzte Wettbewerbsordnung	160
6.3.2 Gerechtigkeit und Verteilungsregeln des Marktes.....	163
6.4 Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft	164
6.4.1 Müller-Armacks Konzept	164
6.4.2 Erhards Auffassung	169
6.4.3 Unbestimmte Sozial- und Umverteilungsgrenze	172
6.5 Wettbewerbspolitische Konzeptionen	173
6.5.1 Markttheoretische Ansätze	173
6.5.2 Konzeption gegengewichtiger Marktmacht	178
6.5.3 Konzeption des funktionsfähigen Wettbewerbs	179
6.5.4 Konzeption der optimalen Wettbewerbsintensität	181
6.5.5 Konzeption der Wettbewerbsfreiheit	183

7. Kapitel:	<i>Regulierungs- und deregulierungspolitische Konzeptionen</i>	186
7.1	Theoretische Ansätze der Regulierungspolitik	186
7.2	Regulierungsanlässe: Markt- und Wettbewerbsversagen	187
7.2.1	Öffentliche Güter	187
7.2.2	Externe Effekte	189
7.2.3	Natürliche Monopole	190
7.2.4	Ruinöse Konkurrenz	191
7.2.5	Strukturkrisen	192
7.3	Politikversagen statt Marktversagen	194
7.4	Verhältnismäßigkeit der Regulierungsmittel	196
7.5	Aufgaben und Ansätze der Deregulierungspolitik	197
7.5.1	Strukturwandelbedingte Deregulierung	199
7.5.2	Deregulierung zur Eindämmung der Schattenwirtschaft	201
8. Kapitel:	<i>Konjunktur- und stabilitätspolitische Konzeptionen</i>	203
8.1	Keynesianische Konzeption	203
8.1.1	Theoretischer Ansatz von Keynes	203
8.1.2	Investitionsmultiplikator	204
8.1.3	Konjunkturpolitische Aufgaben des Staates	208
8.1.4	Schwachstellen der Keynesianischen Konzeption	208
8.2	Monetaristische Konzeption	210
8.2.1	Theoretischer Ansatz der Chicagoer Schule	210
8.2.2	Neoquantitätstheorie	210
8.2.3	Stabilitätspolitische Aufgaben des Staates	212
8.2.4	Schwachstellen der Monetaristischen Konzeption	213
8.3	Konzeption der Globalsteuerung	214
8.3.1	Theoretischer Ansatz von Schiller	214
8.3.2	Markt- und Globalsteuerung	215
8.3.3	Konzertierte Aktion	217
8.3.4	Schwachstellen der Konzeption der Globalsteuerung ..	218
8.4	Konzeption der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik	220
8.4.1	Theoretischer Ansatz der supply-side-economics	220
8.4.2	Aufgaben angebotsorientierter Wirtschaftspolitik	222
8.4.3	Schwachstellen der Konzeption der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik	224
9. Kapitel:	<i>Strukturpolitische Konzeptionen</i>	226
9.1	Theoretische Ansätze der regionalen Strukturpolitik ...	226
9.1.1	Standorttheorien	227
9.1.2	Regionale Entwicklungstheorien	230
9.2	Konzeptionen der regionalen Strukturpolitik	234
9.2.1	Angleichungsorientierte Regionalkonzeption	235
9.2.2	Wachstumsorientierte Regionalkonzeption	237
9.2.3	Schwerpunktorientierte Regionalkonzeption	241
9.3	Theoretische Ansätze der sektoralen Strukturpolitik ...	242
9.3.1	Theorie des Strukturwandels	242

9.3.2	Theorie der optimalen Strukturflexibilität	248
9.4	Konzeptionen der sektoralen Strukturpolitik	259
9.4.1	Konzeptionsprägende Faktoren	259
9.4.2	Konzeption der indikativen Strukturplanung	260
9.4.3	Konzeption der Strukturwandel- und Anpassungsförderung	264
9.4.4	Konzeption der optimalen Strukturflexibilität	269
Teil 3: Wirtschaftspolitisch relevante Theorien der Neuen Politischen Ökonomie		
Ökonomie		
10. Kapitel:	<i>Ökonomische Theorie politisch-staatlicher Institutionen</i>	279
10.1	Kerngedanken	279
10.2	Vertragstheoretische Erklärung politisch-staatlicher Institutionen	281
10.3	Funktionen politisch-staatlicher Institutionen	282
10.4	Theorie der Staatsbürokratie	285
10.4.1	Kerngedanken	285
10.4.2	Staatsbürokratie als Idealtypus	286
10.4.3	Staatsbürokratie als Nutzenmaximierer	287
10.4.4	Staatsbürokratie als Budgetmaximierer	290
10.4.5	Zum Aussagewert	291
11. Kapitel:	<i>Ökonomische Theorie der Politik in der Demokratie</i>	294
11.1	Kerngedanken	294
11.2	Grundstruktur des Downs'schen Modells	295
11.3	Parteienkonkurrenz und Ideologie	296
11.4	Rationales Wahlverhalten und Information	298
11.5	Regeln des Regierungshandelns	300
11.6	Zum Aussagewert	302
12. Kapitel:	<i>Theorie des kollektiven Handelns</i>	304
12.1	Kerngedanken	304
12.2	Kollektives und individuelles Interesse	305
12.3	Marktorientierte und nicht-marktorientierte Gruppen ..	307
12.4	Mittelgroße und große Gruppen	308
12.5	Gruppenpluralismus und Interessengleichgewicht	309
12.6	Gruppenkoordination durch politische Unternehmer ...	310
12.7	Zum Aussagewert	311
13. Kapitel:	<i>Mesoökonomische Interaktionstheorie der Wirtschaftspolitik</i> ..	313
13.1	Kerngedanken	313
13.2	Interaktionen zwischen Gruppen und Staat	315
13.3	Entscheidungs- und Koordinierungselemente bei Interaktionen	317
13.4	Meso-Grundmodell „Markt für Strukturhilfen“	319
13.5	Aktionsphasen und Interaktionsschema	323

13.6	Interaktionskosten und gesellschaftliche Kosten	326
13.7	Strukturpolitische Verhaltensmuster	330
13.8	Zum Aussagewert	336
Teil 4: Wahlorientierte Wirtschaftspolitik in der parlamentarischen Demokratie		339
<i>14. Kapitel: Mikroökonomische Wählerpräferenzpolitik</i>		<i>341</i>
14.1	Wahlrelevante Faktoren	341
14.1.1	Sozio-strukturelle Faktoren	341
14.1.2	Grundwerte und gesellschaftliche Ideensysteme	343
14.1.3	Sozio-politische Spannungslinien	346
14.1.4	Parteilpolitische Grundsatzprogramme	349
14.1.5	Aktuelle Sach- und Streitfragen	352
14.2	Wählerstimmenmarkt als Tauschveranstaltung	355
14.2.1	Angebotsseite: Wahlprogramme der Parteien	356
14.2.2	Nachfrageseite: Wählerpräferenzen für politische Güterbündel	357
<i>15. Kapitel: Makro- und mesoökonomische Politikansätze</i>		<i>359</i>
15.1	Wahlorientierte Konjunkturpolitik	359
15.1.1	Politischer Konjunkturzyklus	359
15.1.2	Parteilpolitischer Konjunkturzyklus	362
15.1.3	Konjunkturpolitik bei rationalem Wählerverhalten	367
15.2	Mesoökonomische Gruppenbegünstigungspolitik	369
15.2.1	Gruppenspezifische Verteilungspolitik	369
15.2.2	Politisch-mesoökonomisches Interdependenz- und Verteilungsmodell	374
15.2.3	Verteilungsorientierte Wirtschaftspolitik von demokratischen Linksregierungen	377
15.2.4	Verteilungsorientierte Wirtschaftspolitik von demokratischen Rechtsregierungen	382
15.2.5	Trend zur Annäherung von Verteilungsstrukturen	386
Literaturverzeichnis		393
Sachverzeichnis		405

Vorwort zur dritten Auflage

Dieses „moderne“ Lehrbuch der Wirtschaftspolitik, das aufgrund seiner neuzeitlich-realistischen Betrachtungsweise oftmals so bezeichnet worden ist, führt die bewährte Lehrbuchkonzeption auch bei der dritten Auflage fort. So stützt sich die Theorie der Wirtschaftspolitik nicht nur auf die wirtschaftstheoretische Sachrationalität, sondern berücksichtigt auch die wahlpolitische Rationalität des politischen Umfeldes wirtschaftspolitischer Aktivitäten. Auf diese Weise wird deutlich, daß manchmal selbst wirtschaftstheoretisch exzellent fundierte Konzeptionen und Sachlösungen kaum eine Realisierungschance besitzen, weil sie die Wahlrationalität in der parlamentarischen Demokratie nicht oder nur unzureichend beachtet haben.

Nahezu alle Kapitel wurden gründlich überarbeitet und aktualisiert, wobei insbesondere neuere Entwicklungen auf bedeutsamen Sektoren der Wirtschaftspolitik auch in der Europäischen Union eingearbeitet worden sind. Zudem wurde der wahlorientierten Wirtschaftspolitik ein ganzer Lehrbuchteil gewidmet, dem die relevanten Theorien der Neuen Politischen Ökonomie vorangestellt worden sind. Somit erhalten die Studierenden einen konzentrierten Überblick über die wirtschaftspolitisch bedeutsamen Theorien der Neuen Politischen Ökonomie, ohne deren Kenntnis sowohl die Aktivitäten als auch eventuelle Untätigkeiten der Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gruppengesellschaft und der parlamentarischen Demokratie kaum verständlich sind. Erst durch die Berücksichtigung von Eigeninteressen der politisch-staatlichen Entscheidungsträger wird es manchmal möglich, scheinbar irrationale Verhaltensweisen der wirtschaftspolitischen Instanzen auf ihren wahlpolitisch rationalen Kern zurückzuführen und damit interessentrational plausibel zu machen.

Die Stoffauswahl wurde an den üblichen universitären Studienordnungen für das wirtschaftswissenschaftliche Haupt- und Pflichtfach „Wirtschaftspolitik“ ausgerichtet. Aufgrund des interdisziplinären Methodenansatzes ist das Lehrbuch auch für Lehrveranstaltungen in den Nachbardisziplinen, insbesondere in den Sozial-, Politik- und Rechtswissenschaften, geeignet. Bei der didaktischen Aufbereitung des Lehrstoffes war die vorherige Überprüfung in meinen wirtschaftspolitischen Lehrveranstaltungen an den Universitäten Marburg, Bonn und Oldenburg nützlich, weil diese - wie ich hoffe - mich weitgehend vor unverständlichen Textformulierungen bewahrt haben. Insoweit Beispiele aus der praktizierenden Wirtschaftspolitik sowie Typisierungen von Verhaltensweisen der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger eingearbeitet worden sind, habe ich vielfach auf die Erfahrungen während meiner 15jährigen Tätigkeit im Bundesministerium für Wirtschaft zurückgreifen können.

Dankbar bin ich für manche Anregung, die ich insbesondere von den Tagungen des Vereins für Socialpolitik mitgenommen und als Mitglied des wirtschaftspolitischen Ausschusses erhalten habe. Besonderer Dank gebührt meiner früheren Assistentin, Frau Dr. rer. pol. Sylke Behrends, die mir bei der technischen Abfassung auch dieser dritten Auflage mit Rat und Tat zur Seite gestanden und die Computervorlage für das Werk mit großer Sorgfalt selbst angefertigt hat. Nicht zuletzt danke

ich meiner Frau, der es gelungen ist, dem Druckfehlerteufel kaum eine Chance zu seinem bösen Treiben zu belassen.

Hans-Rudolf Peters

Vorwort zur zweiten Auflage

Die Akzeptanz, die offensichtlich das Lehrbuch bei der Zielgruppe der Studierenden der Wirtschaftswissenschaften und anderer Disziplinen gefunden hat, macht schon nach relativ kurzer Zeit eine Neuauflage erforderlich. Da dieses als Bestätigung der Lehrbuchkonzeption gewertet werden kann, wird die ursprüngliche Darstellungsweise konsequent auch bei den überarbeiteten und ergänzten Teilen fortgeführt: Es werden demnach die wirtschaftspolitischen Teilbereiche auf der Basis wirtschaftstheoretischer Erkenntnisse sowohl nach der traditionellen Methode der Ziel-Mittel-Analyse als auch im Rahmen der Neuen Politischen Ökonomie dargestellt und kritisch durchleuchtet.

Diese Zweigleisigkeit ist geboten, weil sich theoretische Wirtschaftspolitik nicht in angewandter Wirtschaftstheorie erschöpfen kann, wenn sie eine Hilfe für die praktizierende Wirtschaftspolitik sein will. Sie muß aus dem engeren Bereich der reinen Ökonomie und deren Sachrationalität heraustreten und auch das politische Umfeld und die Wahlrationalität mit einbeziehen, weil sie anderenfalls den Bezug zur gesellschaftlichen Wirklichkeit in der Demokratie verliert. Lösungsvorschläge für wirtschaftspolitische Probleme selbst von höchster Sachrationalität nützen nichts, wenn sie die Wahlrationalität nicht beachten und deshalb von den praktizierenden Wirtschaftspolitikern - die in legitimer Weise auch ihre (Wieder-)Wahlchancen sichern bzw. verbessern wollen - nicht akzeptiert und nicht angewandt werden. Dieses zu erkennen ist gerade für Studierende äußerst wichtig, damit sie nicht der Illusion erliegen, daß sich allein mit sachrationalen Lösungen alle Probleme der wirtschaftspolitischen Praxis lösen lassen. Zudem kann diese Erkenntnis junge Nachwuchswissenschaftler auch vor dem Irrglauben bewahren, daß die oft hochgestochenen, mathematisch strukturierten Modelle der Wirtschaftstheorie die Wirtschaftspolitik beeinflussen. Nach den Erfahrungen des Verfassers, der vor Rufannahme auf einen universitären Lehrstuhl fünfzehn Jahre lang Wirtschaftspolitik im Bundesministerium für Wirtschaft gelernt und mitgestaltet hat, ist der Nutzwert und der Einfluß derartiger mathematischer „Glasperlenspiele im ökonomischen Gewand“ auf die praktizierende Wirtschaftspolitik zumeist gleich Null.

Was den Lehrstoff betrifft, so sind gegenwärtig zwei Problemkreise stärker in den Vordergrund getreten: Zum einen sind im Zuge des weltweiten Strukturwandels nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Gesellschaftssysteme in Osteuropa besonders die Anforderungen an strukturpolitische Konzeptionen im marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmen beträchtlich gestiegen. Zum anderen haben sich mit verlangsamtem Wirtschaftswachstum und ansteigender Massenarbeitslosigkeit

in den westeuropäischen Marktwirtschaften die Verteilungsspielräume verengt, wodurch die Verteilungskämpfe zwischen den organisierten Gruppen zugenommen haben. Die Verteilungspolitik ist dadurch stärker in das Blickfeld gerückt.

Zur Aktualisierung des Lehrstoffes sind in der Neuauflage die theoretischen Ansätze und Konzeptionen der sektoralen Strukturpolitik überarbeitet und erweitert worden. Zudem behandelt ein neuer vierter Teil die Verteilung, insoweit diese wirtschaftspolitischer Beeinflussung zugänglich ist, und zwar sowohl unter Anwendung der traditionellen Methodik der Ziel-Mittel-Analyse als auch mit den Instrumenten der Neuen Politischen Ökonomie. Im Rahmen der wahl- und verteilungsorientierten Wirtschaftspolitik werden insbesondere neuere Ansätze der Public-Choice-Theory aus der angelsächsischen Fachliteratur dargestellt und deren jeweiliger Aussagewert beurteilt. Zudem wird die bereits bei der Mesoökonomischen Interaktionstheorie der Wirtschaftspolitik skizzierte Gruppenbegünstigungspolitik anhand weiterführender theoretischer Überlegungen und empirischer Fakten auf breiterer Basis und im verteilungspolitischen Zusammenhang analysiert.

An dieser Stelle danke ich allen Kollegen, insbesondere im wirtschaftspolitischen Ausschuß des Vereins für Socialpolitik, sowie den Tutoren und Studierenden meiner volkswirtschaftlichen Lehrveranstaltungen, die mir wertvolle Anregungen gegeben haben. Besonderer Dank gebührt meiner Assistentin, Frau Dipl.-Oec. Sylke Behrends, die mir mit großer Geduld bei der formalen Gestaltung der Neuauflage zur Seite gestanden und mir allzu ökonomisch-lyrische Formulierungen ausgedet hat.

Hans-Rudolf Peters

Problemstellung

*Grau, teurer Freund, ist alle Theorie,
Und grün des Lebens goldner Baum
sagt Mephistopheles in der Schülerszene
von Goethes Faust*

Ebenso grau und weltfremd erscheinen wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern häufig die Aussagen der theoretischen Wirtschaftspolitik. Entsprechend messen Wirtschaftspolitiker den wirtschaftstheoretischen Konzepten meist nur geringe Bedeutung zu und präferieren politisch-pragmatisches Handeln. Gerade diese Neigung zu Pragmatismus in der praktizierenden Wirtschaftspolitik wird jedoch von den Wirtschaftswissenschaftlern als konzeptionsloses und widersprüchliches Handeln kritisiert. Offenkundig ist, daß die praktizierende Wirtschaftspolitik oft mehr dem Wahlkalkül und den Eigeninteressen der wirtschaftspolitischen Akteure folgt als theoretischen Leitbildern und reiner Sachrationalität. Daraus hat die theoretische Wirtschaftspolitik die Lehre gezogen, daß bei wirtschaftspolitischen Problem-analysen stets auch das gesellschaftliche Umfeld einzubeziehen ist. Das erfordert in den heute typischen Gruppengesellschaften, daß vor allem die Verhaltensweisen der organisierten Interessengruppen sichtbar sowie deren Interaktionen mit den wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern durchschaubar gemacht werden. Zudem sieht die theoretische Wirtschaftspolitik nicht mehr ihre einzige Aufgabe darin, zieladäquate Instrumente für politisch vorgegebene Ziele zu entwickeln. Als weitgehend überholt gilt die einst unter dem Diktat eines überzogenen Wertfreiheitspostulats entstandene Aufgabenteilung, die der Politik das Monopol der Zielsetzung einräumte und der Wissenschaft lediglich die Mittelloptimierung zuwies. Unbestritten ist, daß die Wirtschaftswissenschaft wirtschaftspolitische Ziele beispielsweise auf ihren ordnungs-, verteilungs- und/oder umweltpolitischen Gehalt zu überprüfen und eventuelle Zielkonflikte aufzudecken hat. Somit bleibt es nicht aus, daß der Wirtschaftswissenschaftler ordnungsinikonforme und umweltschädliche Ziele kritisiert und möglicherweise neue Ziele vorschlägt. Damit befindet er sich aber schon im Bereich der normativen Ökonomik, die sich mit dem Seinsollen beschäftigt. Auch alle auf Werturteilen basierenden Leitbilder, also auch die wirtschaftspolitischen und insbesondere die ordnungspolitischen Konzeptionen, gehören zur normativen Ökonomik. Allerdings läßt es das heute vorherrschende Wissenschaftsverständnis der Volkswirtschaftslehre zu, daß sich die Ökonomik auch mit normativen Fragen beschäftigt. Es wird jedoch gefordert, daß bei der häufigen Verzahnung mit der auf das Sein gerichteten positiven Ökonomik stets ein eventuell normativer Gehalt einer Aussage als solcher kenntlich gemacht wird. Durch die neuerliche Vereinigung von Ziel- und Instrumentenanalyse - wie sie in der politischen Ökonomie der Klassik durchweg üblich war - erhält die Wirtschaftspolitik wieder ein einheitliches Erkenntnis- und Handlungsobjekt, das sowohl ökonomische als auch politische Variablen umfaßt. Eine derart als „Politische Ökonomie“ verstandene und theoretisch vorgeformte Wirtschaftspolitik kann in stärkerem Maße als bisher der praktizierenden Wirtschaftspolitik als anwendungsreifes Handlungsobjekt dienen. Dem vorgezeichneten Weg der Entwicklung der Volkswirtschaftslehre will diese Einführung in die Wirtschaftspolitik folgen. Dabei hofft der Verfasser, daß dem Lehrbuch seine langjährigen Erfahrungen sowohl als Mini-

sterialbeamter im Bonner Bundeswirtschaftsministerium als auch in der Lehre der theoretischen Wirtschaftspolitik an drei Universitäten zugute kommen.

Das Lehrbuch ist so strukturiert, daß es für das Pflichtfach „Wirtschaftspolitik“ gemäß den üblichen wirtschaftswissenschaftlichen Studien- und Prüfungsordnungen an jeder Universität des deutschen Sprachraums verwendet werden kann. Aufgrund seines interdisziplinären Ansatzes eignet es sich auch für Lehre und Studium in anderen Disziplinen, insbesondere in den Politik-, Sozial- und Rechtswissenschaften.

Hans-Rudolf Peters

Teil 1

Allgemeine theoretische Grundlagen

1. Kapitel

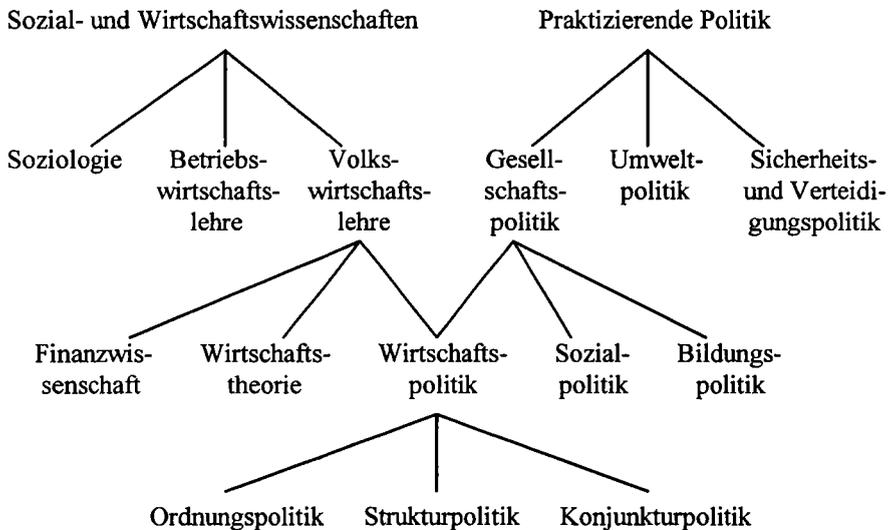
Klassifikatorische Grundlagen

1.1 Gegenstand, Formen und Funktionen der Wirtschaftspolitik

1.1.1 Definition „Wirtschaftspolitik“

Wirtschaftspolitik tritt einerseits als **theoretische** und andererseits als **praktizierende Wirtschaftspolitik** in Erscheinung. In ihrer theoretischen Form ist Wirtschaftspolitik ein Teil der Volkswirtschaftslehre und in ihrer praktizierenden Form ein Teil der Gesellschaftspolitik.

Einbindungsschema der Wirtschaftspolitik



Hauptsächliche Erkenntnis- und Handlungsobjekte der Wirtschaftspolitik sind Wirtschaftsordnungen, Wirtschaftsstrukturen und Volkswirtschaftsprozesse. Dementsprechend läßt sich die Wirtschaftspolitik in **Ordnungs-, Struktur- und Konjunkturpolitik** gliedern.

Generell umfaßt die **Wirtschaftspolitik** alle Regelungen und Maßnahmen, die Wirtschaftswissenschaftler vorschlagen (theoretische Wirtschaftspolitik) und wirtschaftspolitische Instanzen ergreifen (praktizierende Wirtschaftspolitik), um die Wirtschaftsordnung zu gestalten (Ordnungspolitik), Wirtschaftsstrukturen zu verändern (Strukturpolitik) und Volkswirtschaftsprozesse zu beeinflussen (Konjunkturpolitik).

1.1.2 Formen der Wirtschaftspolitik

Der Art nach gibt es drei **Formen der Wirtschaftspolitik**:

- **theoretische Wirtschaftspolitik**
 - **angewandte Wirtschaftspolitik**
 - **pragmatische Wirtschaftspolitik**
- } • **praktizierende Wirtschaftspolitik**

Während die theoretische Wirtschaftspolitik wissenschaftlich geprägt ist, setzt sich die pragmatische Wirtschaftspolitik aus ad hoc geschaffenen Elementen der wirtschaftspolitischen Praxis zusammen. Die angewandte Wirtschaftspolitik erstreckt sich auf die Anwendung der theoretisch vorgeformten Wirtschaftspolitik in der wirtschaftspolitischen Praxis. Die praktizierende Wirtschaftspolitik, die in der Wirklichkeit betrieben wird, umfaßt sowohl die pragmatische und in der Regel einzelfallbezogene Wirtschaftspolitik als auch die angewandte und mehr konzeptionell geprägte Wirtschaftspolitik. Häufig wird bei der praktizierenden Wirtschaftspolitik auch zwischen diskretionärer und regelgebundener Wirtschaftspolitik unterschieden.

Diskretionäre Wirtschaftspolitik entwickelt Zielvorstellungen aus dem Augenblick heraus und setzt zu deren Verwirklichung ihre Instrumente fallweise ein. Der fallweise Einsatz wirtschaftspolitischer Mittel kann unter Umständen unumgänglich sein, wenn die Wirtschaftspolitik unterschiedliche und neuartige Problemlagen bewältigen muß. Ein gewisser Vorteil ist, daß eventuell schnell und problemorientiert gehandelt werden kann. Andererseits besteht jedoch die Gefahr vor-eiligen Eingreifens und wirtschaftspolitischer Schnellschüsse, wodurch dauerhafte Problemlösungen erschwert werden können. Zudem wirkt eine kurzatmige diskretionäre Prozeßpolitik erfahrungsgemäß der langfristigen Ordnungspolitik entgegen, indem sie durch punktuelle Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen sowie durch sektorale Maßnahmegesetze die allgemeingültige marktwirtschaftliche Ordnung aushöhlt. Nach v. Hayek erfordert „die Verfassung der Freiheit“ samt einer dazugehörigen freiheitlichen Wirtschaftsordnung, daß der Gesetzgeber sich auf die Setzung allgemeiner, abstrakter, auf alle gleich anwendbare Verhaltensregeln beschränkt.¹ Obwohl für die Funktionsfähigkeit einer Marktwirtschaft also primär allgemeingültige Rahmengesetze erforderlich und nur ausnahmsweise sektorale und fallweise Maßnahmegesetze erträglich sind, durchlöchert in der wirtschaftspolitischen Praxis eine Fülle von Sektoral- und Fallgesetzen die allgemeingültige Wirtschaftsordnung. Die Vorliebe der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger für derartige Gesetze resultiert daher, daß sektorale Regulierungen und gruppenbezogene Förderungsmaßnahmen die Wirtschaftspolitik nur partiell binden und ihr die Möglichkeiten für weitere fallweise Eingriffe offen halten. Bedenkt man, daß die regierenden Wirtschaftspolitiker aus wahlpolitischen Gründen häufig eine Gruppenbegünstigungspolitik präferieren, so bietet sich für diesen Zweck eine diskretionäre Politik geradezu an. Gruppenbezogene Maßnahmegesetze, die gezielt auf bestimmte wahlrelevante Gruppen (wie z. B. die Bauern oder die Bergleute) zugeschnitten werden können, gelten in den Augen vieler Politiker als besonders werbe- und wahlwirksam. Allerdings wird dabei oft zu wenig beachtet, daß der er-

¹ Vgl. F. A. v. Hayek, 1971, S. 186.

wartete wahlpolitische Nutzeffekt einer Gruppenbegünstigungspolitik zu Lasten Dritter durch einen Wählerverprellungseffekt bei nichtbegünstigten und belasteten Gruppen zunichte werden kann.

Die regelgebundene Wirtschaftspolitik ist an langfristig geltende Ziele gebunden und muß sich bei bestimmten Problemsituationen und Fallgruppen an vorher festgelegte Regeln halten. Natürlich besteht auch hier ein mehr oder weniger großer Ermessensspielraum für die staatliche Wirtschaftspolitik, und zwar ist dieser um so größer, je vager die Situationen und Fälle für staatliches Handeln umschrieben und je weniger detailliert die zu ergreifenden Maßnahmen vorgeformt sind. Eine regelgebundene Wirtschaftspolitik kann den nicht zu unterschätzenden Vorteil der allseitigen Transparenz und Berechenbarkeit aufweisen, indem die Träger und Adressaten wirtschaftspolitischer Maßnahmen im voraus wissen, was in bestimmten Problemlagen zu geschehen hat bzw. auf sie zukommt. Die Wirtschaftspolitik kann dadurch nicht nur durchschaubarer, sondern möglicherweise auch ordnungszentrierter und stetiger werden. Die Prinzipien der Wirtschaftsordnung werden mit Sicherheit stärker zur Geltung kommen, wenn zur Bewältigung gleichartiger Problemlagen in den Wirtschaftszweigen branchenübergreifende und ordnungskonform gestaltete Regelinstrumente zur Anwendung kommen. Dieses ist insbesondere für die sektorale Strukturpolitik erforderlich, wenn der heutigen Zersplitterung in zahlreiche Branchenpolitiken mit vorwiegend protektionistischem Charakter ein Ende bereitet werden soll.

In der Regel bedarf die Wirtschaftspolitik eines gewissen Gestaltungsspielraumes, um auch neuartige und unvorhersehbare Probleme bewältigen zu können. Deshalb kann die Regelbindung sicherlich nicht so weit getrieben werden, daß die Wirtschaftspolitik nur noch als automatischer Reflex auf bekannte und festgeschriebene Problemlagen reagiert. Problematisch sind beispielsweise Vorschläge, die Konjunkturpolitik an ein Indikatorensystem zu binden und ein bestimmtes konjunkturpolitisches Verhalten zu erzwingen, wenn dieses nach den Konjunkturindikatoren geboten erscheint. Obwohl von einer solchen automatischen Pflicht zum konjunkturpolitischen Handeln oder zur konjunkturpolitischen Abstinenz ein heilsamer Zwang zur Zurückdämmung wahltaktisch bedingten Verhaltens zu erwarten ist, kann eine solche konjunkturpolitische Automatik dennoch volkswirtschaftlich schädlich sein. Es gibt nämlich bisher nicht genügend einwandfreie Konjunkturindikatoren, die das komplexe Konjunkturgeschehen zuverlässig diagnostizieren. Solange der wissenschaftliche Streit über die Aussagefähigkeit dieses oder jenes Konjunkturindikators sowie über die Zusammensetzung eines Indikatorensystems noch andauert, wäre es von Wirtschaftswissenschaftlern unverantwortlich, der praktizierenden Wirtschaftspolitik eines der unvollkommenen Indikatorensysteme aufzudrängen. Allerdings haben nahezu alle bisherigen Entscheidungsträger der Konjunkturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland keine Neigung gezeigt, sich durch ein Indikatorensystem in die Pflicht nehmen zu lassen, wohl wissend, daß dann ihr Spielraum für wahlstrategische Überlegungen auf dem Gebiet der Konjunkturpolitik beträchtlich schrumpfen oder gänzlich schwinden würde.

Die theoretische Wirtschaftspolitik darf nicht in Gegensatz zu praktikabler Wirtschaftspolitik gebracht werden. Im Gegenteil, eine wohlgedachte und ausgereifte theoretische Wirtschaftspolitik zeigt sich am möglichst hohen Grad der Praktikabilität und dem Umfang ihrer Anwendung in der wirtschaftspolitischen Praxis. Ohne Hilfe der theoretischen Wirtschaftspolitik sind die politisch-staatli-

chen Instanzen bei der Lösung wirtschaftspolitischer Probleme allein auf ihre Erfahrung, eigene Wirkungsschätzungen beim Mitteleinsatz und bei neuartigen Problemen notfalls auf ihre Intuition angewiesen. Selbst den günstigsten Fall unterstellt, daß bei wiederholten wirtschaftspolitischen Problemen immer wieder die gleichen Mittel eingesetzt werden können, so bleibt immer noch das Problem der optimalen Dosierung der Mittel und der Findung des optimalen Zeitpunktes für den Mitteleinsatz. Hierfür können wissenschaftliche Analysen wertvolle Anhaltspunkte geben. Zudem können die wirtschaftspolitischen Instanzen oft kaum ohne Hilfe der Wissenschaft die vielfältigen Haupt- und Nebenwirkungen des Mitteleinsatzes auf andere Variablen quantifizieren oder fundiert abschätzen.

Eine **rationale Wirtschaftspolitik** muß ihre Grundsätze und Ziele eindeutig und widerspruchsfrei im Rahmen der wirtschaftspolitischen Gesamtkonzeption bestimmen und jene Mittel in Orientierung an dem aufgestellten Leitbild anwenden, die bei gegebener Lage eine optimale Zielverwirklichung unter Berücksichtigung von Neben- und Fernwirkungen gewährleisten. In der Regel läßt sich eine solche rationale Wirtschaftspolitik nur mit Hilfe der Wissenschaft erreichen und auf die Dauer durchhalten.

1.1.3 Aufgaben der theoretischen Wirtschaftspolitik

In den Wirtschaftswissenschaften lassen sich drei **Arten von Wirtschaftstheorie unterscheiden**:

- **klassifikatorische (definitorische) Theorien,**
- **erklärende (nomologische) Theorien,**
- **entscheidungslogische (dezisionslogische) Theorien.**

Aufgabe **nomologischer Theorien** ist es, in der Realität vorhandene Phänomene und Zusammenhänge aufzudecken und zur Erklärung möglichst universale Hypothesen bzw. allgemeine Regeln aufzustellen, die durch Beobachtung und Erfahrung nachprüfbar und falsifizierbar sein müssen. Damit erklärende Wirtschaftstheorien ihre Funktion erfüllen können, bedürfen sie zweckmäßiger Begriffe und Gliederungsschemata, mit deren Hilfe der Analysegegenstand abgegrenzt und verschiedene Aspekte der Untersuchung verdeutlicht werden können. Für diese Zulieferfunktion eignen sich die **klassifikatorischen Theorien**, die aussagefähige Termini schaffen, Abgrenzungsschemata entwerfen und wirtschaftswissenschaftliche Analysewerkzeuge systematisch nach ihrer jeweiligen Wirkungsweise zusammenstellen. Während erklärende Theorien die tatsächlichen und empirisch überprüfbaren Faktoren und Zusammenhänge der Untersuchungsobjekte zu erforschen bestrebt sind, versuchen **entscheidungslogische Theorien**, mittels Modellkonstruktionen die logischen Folgen von bestimmten Verhaltensweisen und -änderungen - unter der Annahme rationalen Verhaltens der Handelnden - herauszufinden. Dezisionslogische Theorien arbeiten also in der Regel mit mehr oder weniger wirklichkeitsfernen Prämissen bzw. Idealtypen, wie z. B. dem sich rein ökonomisch-rational verhaltenden homo oeconomicus oder dem ausschließlich im eigenen Interesse politisch-rational handelnden homo politicus.

Die theoretische Wirtschaftspolitik bedient sich aller drei Arten von Wirtschaftstheorie. Im klassifikatorischen Bereich hat die theoretische Wirtschaftspolitik vor allem die Aufgabe, Teilwirtschaftspolitiken entsprechend ihren unterschiedlichen Wirkungsweisen abzugrenzen und jeweils einen analysebezogenen Begriffsapparat bereitzustellen. Zu den erklärenden Funktionen der theoretischen Wirtschaftspolitik gehört z. B. die Offenlegung bestimmter Zielpräferenzen der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger und der daraus resultierenden typischen Verhaltensweisen, wodurch Phänomene der praktizierenden Wirtschaftspolitik erklärbar werden. Im Rahmen der entscheidungslogischen Wirtschaftstheorie werden mittels Modellkonstruktionen rationale Verhaltensweisen wirtschaftspolitischer Instanzen simuliert. So können z. B. spieltheoretische Szenarien modelliert werden, die - rationales Verhalten der Spieler vorausgesetzt - das Ergebnis des entscheidungslogischen Spielverlaufs vorhersagen können.

Die **theoretische Wirtschaftspolitik** hat entsprechend den vorgenannten Theoriearten sowohl **endogene Funktionen**, die sich aus der wissenschaftlichen Disziplin selbst ergeben, als auch **exogene Aufgaben**, die von außen - insbesondere von der praktizierenden Wirtschaftspolitik - an sie gestellt werden. So betrauen manchmal die Instanzen der Wirtschaftspolitik sachverständige Wirtschaftswissenschaftler mit bestimmten analytischen und instrumentellen Funktionen, um ihre eigenen Kenntnisse von Wirkungszusammenhängen und das Instrumentarium für zu treffende wirtschaftspolitische Maßnahmen zu verbessern. Die theoretische Wirtschaftspolitik kann dann **helfen, die praktizierende Wirtschaftspolitik rational und zielkonform zu gestalten**, indem sie

- wirklichkeitsgetreue ökonomische Situationsanalysen erarbeitet sowie wirtschaftspolitische Probleme und eventuelle Scheinprobleme offenlegt,
- verdeckte (interpretationsbedürftige oder getarnte) Ziele (z. B. der Gruppenbegünstigung) aufdeckt,
- eventuelle Zielkollisionen innerhalb der Wirtschaftspolitik und mit anderen Zielen der Gesellschaftspolitik aufzeigt,
- zielkonforme Sachinstrumente vorformt,
- Koordinierungsinstrumente schafft und flankierende Kommunikationsmittel ausprägt,
- die ordnungspolitische Systemkonformität der Instrumente überprüft und den eventuellen Grad der Systemänderung beim Einsatz bestimmter Instrumente aufzeigt,
- praktikable Kriterien für die optimale Dosierung und den zeitlichen Einsatz wirtschaftspolitischer Mittel erarbeitet,
- Aufwands-Nutzen-Vergleiche über alternative wirtschaftspolitische Maßnahmen anstellt,
- Vergleiche zwischen wirtschaftspolitischer Konzeption und praktizierter Wirtschaftspolitik vornimmt und im Falle des Auseinanderklaffens von Konzept und Wirklichkeit Vorschläge zur Annäherung der praktizierenden Politik an das wirtschaftspolitische Leitbild macht.

1.2 Wissenschaftlicher Standort der Wirtschaftspolitik

1.2.1 Zur Gliederung der Volkswirtschaftslehre

Die **Volkswirtschaftslehre** ist die Wissenschaft, die ökonomische Erscheinungen und volkswirtschaftliche Zusammenhänge systematisiert, erklärt und in einen entscheidungslogischen Kontext bringt. Entsprechend stellt sie klassifikatorische, erklärende und entscheidungslogische Theorien auf und bringt herausgefundene Regelmäßigkeiten in Form von empirischen Gesetzen zum Ausdruck.

Die einstige Dreiteilung der Volkswirtschaftslehre in Wirtschaftstheorie, Wirtschaftspolitik und Finanzwissenschaft hat heute an Bedeutung eingebüßt, nachdem sich die Finanzwissenschaft von einer reinen Staatswirtschaftslehre (Budgetlehre) zu einer wirtschaftstheoretisch fundierten antizyklischen Fiskalpolitik entwickelt hat. Seitdem die öffentlichen Haushalte auch in den Dienst der Konjunktursteuerung gestellt werden, hat die Verzahnung von Wirtschafts- und Finanzpolitik in Theorie und Praxis zugenommen. Dementsprechend geht die einstmals selbständige Disziplin Finanzwissenschaft immer mehr in den anderen beiden volkswirtschaftlichen Disziplinen Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik auf.

Eine andere Einteilung gliedert die Volkswirtschaftslehre in Mikro- und Makroökonomie sowie neuerdings in **Mikro-, Meso- und Makroökonomie**.² Bei der Einteilung der Volkswirtschaftslehre in Mikro- und Makroökonomie stehen hauptsächlich folgende wirtschaftstheoretische Gegenstandsbereiche im Mittelpunkt: die Mikroökonomik analysiert das ökonomische Geschehen von Einzelwirtschaften, wie es sich vor allem in der Nachfrage der Haushalte und dem Angebot der Unternehmungen auf den Märkten zeigt. Die Makroökonomik untersucht dagegen gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge, die vornehmlich an den Beziehungen volkswirtschaftlicher Kreislaufgrößen deutlich werden.

Die **Mikroökonomik**, und hier insbesondere ihr Kernstück, nämlich die Markt- und Preistheorie, kann auf eine lange Tradition zurückblicken. Schon im Lehrgebäude der klassischen Ökonomie dominierte die Fragestellung, unter welchen Voraussetzungen und wann der Markt- und Preismechanismus den Gleichgewichtszustand bei bestimmten Konstellationen von Angebot und Nachfrage auf dem Markt herstellt. **Adam Smith** unterstellte in seiner **Harmonie- und Gleichgewichtslehre** eine gleichsam naturgegebene Tendenz zum **ökonomischen Gleichgewicht** bei Wettbewerb auf freien Märkten. Er verwendete seine **Lehre vom Gleichgewichtspreis** nicht nur zur Bestimmung der Preisbildungsvorgänge auf den nationalen Märkten, sondern er erhob sie auch zum Rechtfertigungsprinzip für den **Freihandel** auf dem Weltmarkt und machte sie somit zum Erklärungsprinzip seines weltweiten Wettbewerbssystems.

Die **Makroökonomik**, deren Geburtsstunde zwar schon mit der Aufstellung des **Quesnayschen Tableau économique** begann, erhielt ihre fundamentale Prägung erst durch die Lehren von **John Maynard Keynes**. Mit seiner *General Theory of Employment, Interest and Money* von 1936, in der er die Erfahrungen aus der Weltwirtschaftskrise Anfang der dreißiger Jahre theoretisch umzusetzen versuchte,

² Die Begriffe sind in Anlehnung an die Begriffsreihe (griechisch) mikro = klein, meso = mittel, makro = groß gebildet worden.

stieß er weit in das Neuland der Makroökonomik vor und leitete ein Umdenken in der Volkswirtschaftslehre ein. Keynes bestritt zwar nicht eine Tendenz zum Gleichgewicht in der Marktwirtschaft, sah diese aber mehr in Richtung auf ein **Gleichgewicht bei Unterbeschäftigung** hinwirken. Dabei stützte er seine These auf die Erfahrung, daß die aus der Mitwirkung am Produktionsprozeß resultierenden Einkommen teilweise gespart werden und deshalb nicht wieder voll als kaufkräftige Nachfrage nach erzeugten Gütern auftreten. Damit erschütterte Keynes die bis zu **Jean Baptiste Say** zurückreichenden Gleichgewichtsvorstellungen, denen zufolge sich das Angebot durch die zu seiner **Produktion** notwendigen Entlohnungen der Produktionsfaktoren **selbst die kaufkräftige Nachfrage** schaffe. Die beschäftigungspolitischen Empfehlungen von Keynes lauten demnach, bei Unterbeschäftigung die effektive Gesamtnachfrage vor allem durch Ausdehnung der Staatsausgaben und -aufträge zu erhöhen.

Bei der lange Zeit üblichen Einteilung der Volkswirtschaftslehre in Mikro- und Makroökonomie und der damit verbundenen Konzentration auf einzel- und gesamtwirtschaftliche Fragen und Probleme blieben wesentliche gruppenbedingte und strukturelle Erscheinungen dem Blickfeld entrückt. Die traditionelle Volkswirtschaftslehre bewegte sich auf weiten Strecken in einem **ökonomischen und gesellschaftlichen Wunderland**, in dem es weder organisierte Interessengruppen noch gruppenbeeinflusste Partikularpolitiken gab. In der üblichen Mikroökonomik werden selbst bei der Analyse des **Kollektivmonopols** keine gruppenmäßigen Elemente problematisiert. So ist es bei dem statischen Modell der Monopolpreisbildung völlig gleichgültig, ob die Ableitung des Cournotschen Punktes am Kollektiv- oder Einzelmonopol erfolgt. Da das Monopol als gegebene Größe angenommen wird und nicht etwa die internen und externen Problematiken eines Kollektivmonopols analysiert werden, ist das abgeleitete Preis-Mengen-Resultat - unabhängig von der gewählten Bezeichnung des Modells als Kollektiv- oder Einzelmonopol - immer das gleiche. Ebenfalls sind manchmal bei ordnungspolitischen Analysen - außer der Kartell- und Konzentrationsproblematik - kaum andere gruppenmäßige Aspekte thematisiert worden. So ist bei Analysen der **Regulierungspolitik** manchmal verkannt worden, daß bestimmten Wirtschaftszweigen ohne sachliche Notwendigkeit unter dem Druck mächtiger Interessengruppen eine **wettbewerbsmindernde Sonderordnung** zugestanden worden ist, welche die allgemeingültige Wettbewerbsordnung aushöhlt und Gruppenprivilegien schafft. Auch in der Makroökonomie, deren Herzstück die Konjunkturtheorie und Konjunkturpolitik ist, werden oft gruppenbedingte Beeinflussungen gering beachtet. Beispielsweise ist bei **Konjunkturprognosen** angenommen worden, daß eine Erhöhung der Massenkaufkraft zu einer etwa gleich hohen Steigerung der volkswirtschaftlichen Konsumquote führt. Man weiß jedoch, daß der Konsum privater Haushalte höherer Einkommensklassen mit zunehmendem Einkommen keineswegs immer weiter steigt. Die Annahme einer positiven Korrelation zwischen wachsender Massenkaufkraft und Steigerung der Konsumquote - die bei einem relativ hohen Lebensstandard breiter Bevölkerungsschichten zweifelhaft ist - kann sich als Fehleinschätzung und ein darauf basierender globaler Anregungsversuch der Gesamtnachfrage als Mißerfolg erweisen. Die Hypothesen der Konjunktursteuerung würden manchmal plausibler und realistischer, wenn die spezifischen Verhaltensweisen von Bevölkerungsschichten und organisierten Gruppen einbezogen würden. Da jedoch häufig bei konjunkturpolitischen Rezepturen der gruppenspezifische Aspekt

nicht beachtet und auch kaum mit antikonjunkturellen Querschlägen von Interessengruppen (wie z. B. seitens der Lohntarifparteien) gerechnet wird, wirken diese oft zielinkonform. Desgleichen sind strukturpolitische Empfehlungen, die den Faktor Gruppenmacht und die Durchsetzbarkeit strukturpolitischer Maßnahmen nicht oder nur ungenügend berücksichtigen, für die praktizierende Strukturpolitik kaum hilfreich.

Zudem weist die Zweiteilung der Volkswirtschaftslehre in Mikro- und Makroökonomie eine **Gliederungslücke** auf, weil sie den aggregatmäßig dazwischen liegenden Bereich ausspart bzw. die Erscheinungen dieses Mesobereichs einfach und manchmal ziemlich willkürlich den erstgenannten Bereichen zuschlägt. So setzen Analysen beispielsweise der wirtschaftsstrukturellen Entwicklung sowie Maßnahmen der sektoralen und regionalen Strukturpolitik weder bei den Einzelwirtschaften noch bei der Gesamtwirtschaft an und können deshalb sinnvollerweise weder zur Mikro- noch zur Makroökonomie gerechnet werden. Hauptsächlichste Ansatzpunkte der Strukturtheorie und der Strukturpolitik sind Branchen, Gruppen und Regionen - also aggregatmäßig mittlere (mesoökonomische) Einheiten zwischen Einzelwirtschaften und Gesamtwirtschaft -, die nicht einfach dem mikroökonomischen Bereich zugerechnet werden dürfen, insbesondere dann nicht, wenn das Gruppenverhalten von den individuellen Verhaltensweisen der Wirtschaftseinheiten abweicht.

Der **Einfluß der Interessengruppen** auf die Wirtschaftspolitik läßt in der heutigen Gruppengesellschaft gravierende Probleme entstehen, die nicht einfach aus wirtschaftspolitischen Analysen ausgeklammert werden dürfen. Zweifellos spielen in der Wirtschaftspolitik die Partialinteressen von Interessengruppen, Branchen und Regionen, die von den individuellen und gesamtwirtschaftlichen Interessen abweichen und gruppenspezifische Verhaltensweisen erzeugen können, eine wesentliche Rolle. Für die Analyse dieser mesoökonomischen Phänomene bedarf es deshalb arteigener Analysewerkzeuge, welche weder die Mikro- noch die Makroökonomie zur Verfügung stellen können. Demnach empfiehlt sich sowohl wegen der klassifikatorischen Zweckmäßigkeit und aus methodischen Gründen (insbesondere bei Strukturanalysen) als auch zur Entwicklung gruppenganalytischer und wirtschaftspolitisch operationaler Instrumente die Schaffung einer **Mesoökonomie**, die als dritte Säule neben der Mikro- und Makroökonomie das Rüstzeug für die Analyse mesoökonomischer Phänomene und wirtschaftspolitischer Strategien zu liefern vermag. Inzwischen hat sich die von mir vorgeschlagene und inhaltlich strukturierte Mesoökonomie³ neben der Mikro- und Makroökonomie durchgesetzt.⁴

Die **Mesoökonomie** umfaßt jene aggregatmäßig mittleren Bereiche ökonomisch-politischer Erscheinungen, die vor allem auf Gruppenebene zwischen Einzel- und Gesamtwirtschaft liegen. Sie ist also derjenige Teil der Volkswirtschaftslehre, der nach dem Kriterium „Ansatzpunkte wirtschaftstheoretischer Analysen

³ Vgl. H.-R. Peters, 1977a sowie derselbe 1981.

⁴ So wird im Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW) ausgeführt, daß „sich eine Dreiteilung in Mikro-, Meso- und Makropolitik als zweckmäßig erwiesen (hat), um die immer mehr an Bedeutung gewinnende Wirtschaftspolitik der ‚mittleren Reichweite‘, die sich auf einzelne Branchen, Regionen und Personengruppen erstreckt, besser einordnen zu können“. E. Tuchtfeldt, 1982, S. 193. Vgl. ferner das Stichwort „Mesoökonomik“, in: A. Woll, 2000, S. 510.

und wirtschaftspolitischer Gestaltung“ zwischen Mikro- und Makroökonomie angesiedelt ist und primär der Erforschung gruppenspezifischer Erscheinungen und strukturpolitischer Probleme von Branchen, Gruppen und Regionen und der Analyse von Interaktionen zwischen Interessengruppen und strukturpolitischen Entscheidungsträgern dient.⁵

1.2.2 Stellung der Wirtschaftspolitik in der Volkswirtschaftslehre

Die folgende Systematik auf Seite 12 gliedert die Volkswirtschaftslehre in Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik sowie nach den drei Disziplinen Mikro-, Meso- und Makroökonomie. Letztere umschließen jeweils einen **wirtschaftstheoretischen Systembereich (Mikro-, Meso- und Makroökonomik)** und einen **wirtschaftspolitischen Systembereich (Mikro-, Meso- und Makropolitik)**. Dadurch wird es möglich, den wissenschaftlichen Standort der Wirtschaftspolitik, aufgegliedert nach Systembereichen, in der Systematik der Volkswirtschaftslehre sichtbar und bestimmbar zu machen.

Erfahrungsgemäß dienen Mikro-, Meso- und Makroökonomie nicht nur der Erforschung unterschiedlicher ökonomischer Phänomene und der Einordnung von Elementen in das wirtschaftswissenschaftliche Lehrgebäude, sondern prägen auch jeweils verschiedene wirtschaftspolitische Verhaltensmuster.

Die **neoklassische Mikroökonomie** bewegt sich im Prinzip immer noch in den Bahnen der Harmonie- und Gleichgewichtslehre von Adam Smith, deren Fixpunkt die angeblich naturgegebene Tendenz zum ökonomischen Gleichgewicht auf freien Märkten ist. Die Konzentration auf die Frage, unter welchen Bedingungen der Gleichgewichtszustand auf den Märkten erreicht bzw. nicht erreicht wird, hätte eigentlich die mannigfachen Marktanpassungshemmnisse - auch gruppenbedingter Art - zutage fördern müssen. Abgesehen von der Aufdeckung sachlich-qualitativer, zeitlicher und persönlicher Nachfragepräferenzen gegenüber den Anbietern und deren Güterangeboten sowie mangelnder Markttransparenz, die einzeln und insgesamt die Märkte mehr oder weniger unvollkommen werden lassen, hat die traditionelle Preis- und Markttheorie kaum andere Hindernisse auf dem Weg zum Marktgleichgewicht entdeckt bzw. in ihre Modellbetrachtungen einbezogen. Die kleine - und weil ständig zum Gleichgewicht strebende - heile Welt der Mikroökonomie legt es dem praktizierenden Wirtschaftspolitiker nahe, lediglich eine Wettbewerbsordnung zu schaffen und ansonsten auf die ökonomische Selbststeuerung durch die Marktkonkurrenz und deren Funktionen der Leistungsstimulierung und Machtzerstreuung zu vertrauen. Demnach scheint eine konsequente Ordnungspolitik, die vor allem für offene Marktzugänge und einen funktionierenden Marktpreismechanismus sorgt, fast alle wesentlichen Aufgaben der Wirtschaftspolitik ausreichend zu erfüllen. Unter dem Dogma von einer allumfassenden Ordnungspolitik wird dann auch eine eigenständige Strukturpolitik für überflüssig gehalten, weil der Markt-

⁵ Preston führt aus: „Meso-economics attempt to deal with the entire economy, but at an intermediate (industry/sector) level of aggregation, and to include political and behavioral variables within the analysis.“ L. Preston, 1984, abstract.

Systematik der Volkswirtschaftslehre

Disziplin	Ansatzpunkte	Wirtschaftstheorie		Wirtschaftspolitik	
		Systembereiche	Sachbereiche	Systembereiche	Sachbereiche
Mikroökonomie	Unternehmungen	Mikroökonomik	<ul style="list-style-type: none"> • Theorie der Unternehmung <ul style="list-style-type: none"> – Theorie der Verfügungsrechte – Produktionstheorie – Kostentheorie • Theorie des Haushalts <ul style="list-style-type: none"> – Konsumtheorie – Nachfragetheorie • Personelle Verteilungstheorie • Markt- und Preistheorie • Wettbewerbstheorie 	Mikropolitik	<ul style="list-style-type: none"> • Unternehmenspolitik <ul style="list-style-type: none"> – Betriebsverfassungspolitik – Mitbestimmungspolitik – Administrative Preispolitik • Verbraucherpolitik • Personelle Verteilungspolitik <ul style="list-style-type: none"> – Einkommenspolitik – Vermögenspolitik • Marktregulierungspolitik • Wettbewerbspolitik
	Haushalte		Märkte		
Mesoökonomie	Gruppen	Mesoökonomik	<ul style="list-style-type: none"> • Gruppen- und Verbandstheorie • Gruppenverhaltenstheorie <ul style="list-style-type: none"> – Theorie des kollektiven Handelns – Mesoökonomische Interaktionstheorie • Sektorale Strukturtheorie <ul style="list-style-type: none"> – Theorie des Strukturwandels – Regulierungs- und Deregulierungstheorie – Sektorale Entwicklungstheorie • Regionale Strukturtheorie <ul style="list-style-type: none"> – Standorttheorie – Regionale Entwicklungstheorie – Infrastrukturtheorie – Umweltschutztheorie 	Mesopolitik	<ul style="list-style-type: none"> • Korporatistische Strukturpolitik (Beteiligung von Interessengruppen und Verbänden an der Vorformung der sektoralen und regionalen Strukturpolitik) • Sektorale Strukturpolitik <ul style="list-style-type: none"> – Sektorale Regulierungspolitik (spezielle Branchen- und Berufsordnungen) – Sektorale Entwicklungspolitik (Entwicklungsziele und -maßnahmen der Industrie-, Mittelstands-, Energie-, Binnenhandels-, Verkehrs- und Agrarpolitik) • Regionale Strukturpolitik <ul style="list-style-type: none"> – Raumordnungspolitik – Gewerbesiedlungspolitik – Entballungspolitik – Infrastrukturpolitik – Umweltschutzpolitik
	Branchen		Regionen		
Makroökonomie	Volkswirtschaftliche Kreislaufgrößen	Makroökonomik	<ul style="list-style-type: none"> • Theorie des Wirtschaftskreislaufs • Theorie der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung • Konjunkturtheorie • Arbeitsmarkttheorie • Außenwirtschaftstheorie • Geld- und Währungstheorie • Wachstumstheorie • Funktionelle Verteilungstheorie 	Makropolitik	<ul style="list-style-type: none"> • Konjunktur- und Stabilitätspolitik <ul style="list-style-type: none"> – Geld- und Kreditpolitik – Antizyklische Fiskalpolitik • Beschäftigungspolitik <ul style="list-style-type: none"> – Arbeitsmarktpolitik – Lohnpolitik • Außenwirtschaftspolitik • Wachstumspolitik • Makroökonomische Verteilungspolitik
	Gesamtwirtschaft				

mechanismus angeblich jederzeit für optimale Produktions- und Angebotsstrukturen sorgt. Aus dieser Sicht ist eine konsequente Ordnungspolitik die beste Strukturpolitik. Im Hinblick auf die mannigfachen Anpassungsprobleme in der Realität scheint die Gleichsetzung von Strukturpolitik mit Ordnungspolitik allerdings fragwürdig. Selbst bei konsequenter Ordnungspolitik gibt es erfahrungsgemäß Fälle von Marktversagen und auch strukturelle Probleme, die sich nur speziell mit strukturpolitischen Mitteln bewältigen lassen.

Während die mikroökonomisch fundierte Ordnungspolitik zu einer gewissen wirtschaftspolitischen Lethargie verleitet, und zwar selbst dann, wenn offensichtliches Marktversagen vorliegt oder hartnäckige Strukturprobleme kaum marktmäßig bewältigt werden können, verführt die **makroökonomisch orientierte Konjunktursteuerung** oft zu wirtschaftspolitischer Eingriffshektik. Die Konjunkturphänomene und das magische Viereck der gesamtwirtschaftlichen Ziele, das stetiges Wirtschaftswachstum und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei Vollbeschäftigung und Preisniveaustabilität fordert, drängen die Wirtschaftspolitiker zur antizyklischen Beeinflussung makroökonomischer Kreislaufgrößen. Da in der Regel zumindest immer eines der konjunkturpolitischen Ziele im Zielerreichungsgrad hinterherhinkt, ergibt sich ein gewisser Zwang zur ständigen Konjunkturbeeinflussung. Die aus der Makroökonomie abgeleiteten Lehren beschwören die Gefahr herauf, daß ständig global und oft auch sektoral über Konjunkturprogramme mit Branchenschwerpunkten (z. B. werden zusätzliche Staatsaufträge meist an die Bauindustrie vergeben) in den Wirtschaftsablauf eingegriffen wird, ohne den „richtigen“ Eingriffszeitpunkt mit optimaler Wirkungsweise zu finden. Zudem werden Strukturprobleme häufig durch konjunkturelle Ankurbelungsmaßnahmen verdeckt, so daß spezifische strukturpolitische Maßnahmen nicht für notwendig gehalten und deshalb auch nicht angestrebt werden. Erfolgreiche Konjunkturpolitik scheint dann die beste Strukturpolitik zu sein, weil sie angeblich auch die Strukturprobleme vermindert oder gänzlich zum Verschwinden bringt. Dagegen zeigt sich, daß ungelöste Strukturprobleme, die nur zeitweise konjunkturell verdeckt wurden, oft später mit um so größerer Druckkraft zutage treten.

Ebenso wie die Makroökonomie zu globaler Eingriffshektik in den gesamtwirtschaftlichen Prozeß führen kann, gehen eventuell von der **Mesoökonomie** permanente Impulse für sektorale Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen aus. Dieses ist besonders dann der Fall, wenn der Einfluß der Interessengruppen auf die Wirtschaftspolitik von wissenschaftlicher Seite unterschätzt und der Wahleinfluß der organisierten Interessengruppen von der praktizierenden Politik überschätzt wird. Besonders gefährdet ist die sektorale Strukturpolitik, die den Pressionen von Branchenverbänden und Berufsorganisationen fast permanent ausgesetzt ist und in der Praxis leicht zu einer Gruppenbegünstigungspolitik degeneriert. Dagegen kann der Nachweis der Mesoökonomie, daß die ausgeuferte sektorale Regulierungspolitik zu volkswirtschaftlichen Wohlfahrtseinbußen führt und sich eine gruppenbegünstigende Strukturpolitik auch wahlstrategisch für die Regenten letztlich nicht auszahlt, zum allmählichen Abbau des Protektionismus beitragen. Deregulierungen in den EU-Mitgliedsländern, die zwecks Verwirklichung des gemeinsamen Marktes erfolgt sind, zeigen, daß die bisherige neomerkantilistische Strukturpolitik nicht aufrechtzuerhalten ist.

1.3 Wirtschaftspolitische Betrachtungsweisen

1.3.1 Zum Werturteilsproblem

Jede wirtschaftspolitische Betrachtungsweise ist mit dem Werturteilsproblem konfrontiert und vom Werturteilsstreit in den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften faktisch mehr oder weniger mitgeprägt. Seit Max Webers fundamentaler Kritik an der Vermischung sozialwissenschaftlicher Aussagen mit subjektiven Werturteilen schwellt der Werturteilsstreit weiter und wird fast in jeder Generation von Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlern neu entfacht. Der Kern des Streites liegt in der Frage, ob und inwieweit sich Werturteile in wissenschaftlichen Aussagen vermeiden bzw. Erfahrungswissen und Werturteile trennen lassen. Dabei wird allgemein anerkannt, daß sich Werturteile wissenschaftlich nicht begründen lassen. Werturteile enthalten nämlich subjektive Wertungen, über die man verschiedener Meinung sein kann und bei denen unterschiedliche Ansichten nicht durch die Logik oder unbestrittenes Erfahrungswissen ausräumbar sind. So sind beispielsweise Aussagen, wie „eine leistungsabhängige Entlohnung und eine daraus resultierende ungleichmäßige Einkommensverteilung sind ungerecht“ oder „eine leistungsunabhängige Entlohnung ist gut und soll angestrebt werden“, normative und wissenschaftlich nicht begründbare (Glaubens-)Sätze bzw. politische Handlungsmaximen, über die man je nach subjektivem Wertekanon unterschiedlicher Meinung sein kann.

Werturteile erkennt man meist an der Form der Aussage, die in der Regel normativen Charakter hat (dieses oder jenes soll bzw. müßte so sein) oder subjektiv wertender Art ist (dieses oder jenes ist gut bzw. schlecht oder gerecht bzw. ungerecht). Sie geben nur die subjektive Meinung oder die Bekenntnisse einer Person zu einer Zielvorstellung, einem Problem oder Ereignis wieder. Werturteile sind deshalb empirisch und intersubjektiv nicht nachprüfbar. Beurteilt beispielsweise jemand die marktmäßige Einkommensverteilung als ungerecht, so liefert er keinerlei Tatsachen für eine Sachaussage, sondern gibt nur seine Werthaltung zu einer Verteilungsmethode zu erkennen. Aber selbst wenn jemand basierend auf konkrete Zahlenangaben eine bestimmte Einkommensverteilung als ungerecht bezeichnen würde, so wäre dieses eine unzulässige Verquickung von Sachaussagen mit einem Werturteil. Beispielsweise impliziert die Tatsachenfeststellung einer ungleichen Einkommensverteilung in einer Marktwirtschaft noch keineswegs logisch die Bewertung „ungerecht“. Man kann durchaus der Meinung sein, daß eine sich auf unterschiedliche (Markt-)Leistung gründende ungleichmäßige Einkommensverteilung als gerecht anzusehen ist.

Werturteile - und zwar auch die auf Tatsachen basierenden - spiegeln stets eine subjektive ethische Norm oder ein spezifisch moralisches Prinzip des Urteilenden wider. Auch aus Tatsachen abgeleitete Werturteile sind nicht als wissenschaftliche Aussagen zu werten.

Wissenschaftliche Aussagen beschränken sich hauptsächlich auf Feststellungen über Tatsachen und Wirkungszusammenhänge von allgemeiner oder trendmäßiger Gültigkeit, die empirisch nachprüfbar sind.

Absolut wertfreie Wissenschaft ist kaum möglich. Unstreitbar kommen bereits durch Auswahl der wissenschaftlich zu erforschenden Problembereiche be-

stimmte subjektive Wertungen des Forschers über die Dringlichkeit bzw. Vorrangigkeit sowie Nützlichkeit der Forschungsgegenstände ins Spiel. Zudem läßt sich kaum vermeiden, daß wertgeladene Denkvoraussetzungen einer dominierenden Gesellschaftsidee und weltanschauliche Zeitströmungen unbewußt in das vorwissenschaftliche Verständnis des Forschers einfließen. Die unerfüllbare Forderung nach absoluter Wertfreiheit verkennt, daß die am öffentlichen Haupteingang abgewiesenen Werturteile auch über verdeckte Hintereingänge hereinkommen können.

Dennoch ist die Forderung, Sachaussagen von Werturteilen möglich zu trennen und letztere stets offenzulegen, begründet und erfüllbar. Ließe man der Vermischung von Sachaussagen mit verdeckten Wertungen bzw. werträchtigen Ideologien, die meist scheinrationale Rechtfertigungen für Machtansprüche liefern, freien Lauf, so wäre die Wissenschaft bald am Ende. Erkennt man an, daß Wissenschaft der Wahrheitsfindung und der Wissensvermehrung zu dienen hat, so ergibt sich als Aufgabe der Erfahrungswissenschaften, erfahrbare Wirklichkeit zu erforschen und zutreffend (also wahrheitsgetreu) darzustellen. Primäre Aufgabe der zu den Erfahrungswissenschaften gehörenden Volkswirtschaftslehre ist es also, die Wirklichkeit (das was ist oder war) zu analysieren und hierbei Wirkungszusammenhänge und Gesetzmäßigkeiten im Sinne von Regelmäßigkeiten und Tendenzen aufzuspüren. Natürlich können und dürfen auch Wissenschaftler - wie jede andere Person - persönliche Stellungnahmen wertender Art abgeben. Das Ethos der Wissenschaft verlangt jedoch, daß sie ihr Werturteil als solches offenlegen und nicht durch mißbräuchliche Inanspruchnahme der Wissenschaftsautorität ihre Meinung gegenüber widerstreitenden Auffassungen durchzusetzen versuchen.

Der zu einem langwierigen Glaubenskrieg ausgeweitete Werturteilsstreit könnte ziemlich schnell beendet werden, wenn von allen Kontrahenten etwa folgende Friedensklausel akzeptiert würde: Alle am Wissenschaftsprozess Beteiligten verpflichten sich zu unvoreingenommener Wahrheitssuche und bemühen sich, den wissenschaftlichen Erkenntnisprozess nicht durch verzerrende Einflüsse parteipolitischer, interessenbedingter und ideologischer Präferenzen zu erschweren bzw. unmöglich zu machen.

Natürlich muß sich auch jeder Wissenschaftler, der sich keinen außerwissenschaftlichen Interessen verpflichtet fühlt, ständig um größtmögliche Vorurteilslosigkeit bzw. Objektivität gegenüber dem Untersuchungsgegenstand bemühen. Erfahrungsgemäß liegt eine beachtliche Gefahr für den Fachwissenschaftler darin, daß er sein Spezialgebiet und dessen eventuell begrenzte Bedeutung im Gesamtzusammenhang der Phänomene überschätzt und bei isolierter Betrachtung wesentliche Interdependenzen zu Nachbargebieten übersieht. „Vernarrtheit“ in sein Spezialgebiet ist für den Wissenschaftler in der Regel ein schlechter Ratgeber. Da Universalgenies selten sind, ist es meist für Experten wissenschaftsfördernd, wenn sie über den Tellerrand ihres Faches schauen und interdisziplinäre Zusammenhänge erkennen.

Obwohl nicht jede Art von Wirtschaftstheorie auf unmittelbare wirtschaftspolitische Anwendbarkeit hin orientiert sein muß und auch nicht ist, so bildet sie doch oft die Grundlage und die Rechtfertigung für wirtschaftspolitisches Handeln oder Unterlassen. Es gehört deshalb zu den **Sorgfaltspflichten** jedes Wirtschaftswissenschaftlers, stets die Prämissen, Möglichkeiten und Grenzen der Anwendung theoretischer Erkenntnisse klar und deutlich aufzuzeigen. Erfahrungsgemäß führt

eine Vernachlässigung dieser wissenschaftlichen Interpretationspflichten dazu, daß sich Regenten, Parteien oder Interessenorganisationen der vagen Allerweltstheorien bemächtigen und sie zu ihren politischen oder eigennützigen Zwecken umdeuten und deformieren. Im Laufe der Wirtschaftsgeschichte hat sich manche „wirtschaftstheoretische“ Aussage als ideologiegeladen erwiesen und erkennen lassen, daß ihr Zweck weniger der Erklärung ökonomischer Sachverhalte als die vorsorgliche oder nachträgliche Rechtfertigung einer bestimmten wert- oder interessengeladenen Politik zugunsten bestimmter Gruppen war. Insoweit sich eine Verquickung von wirtschaftswissenschaftlichen Sachaussagen mit normativen Feststellungen nicht vermeiden läßt, gehört es zu den unbedingten Sorgfaltspflichten des Wirtschaftswissenschaftlers, das eventuell aus gesellschaftlichen Grundwerten, Postulaten der Wählermehrheit oder aufgrund individueller Wertschätzung abgeleitete Werturteil als solches offen auszuweisen.

1.3.2 Instrumentelle Sichtweise

Unter der Vorherrschaft der Forderung nach Werturteilsabstinenz entwickelte sich in der Volkswirtschaftslehre eine wirtschaftspolitische Betrachtungsweise, die sich als **Ziel-Mittel-Optimierung** charakterisieren läßt. Demnach galt in der Wirtschaftspolitik folgende Aufgabenteilung: die Politiker waren für Werturteile zuständig und setzten wertgeladene Ziele, für deren Erreichung die Wissenschaftler brauchbare Instrumente zu entwickeln und die notwendige Dosierung der Mittel ausfindig zu machen hatten. Die theoretische Wirtschaftspolitik beschränkte sich also im wesentlichen auf eine Optimierungsaufgabe.

Die Aufgabe der theoretischen Wirtschaftspolitik, den Politikern eindeutige Entscheidungshilfen bei der Wahl des bestgeeigneten Mittels zu geben, wird häufig durch den **Eigenwert**, den bestimmte wirtschaftspolitische Instrumente haben oder der ihnen zudedacht wird, erschwert. So hängt beispielsweise die Beantwortung der Frage, ob das Ziel einer Stabilisierung des Beschäftigungsniveaus mittels einer Verstaatlichung eines arbeitsintensiven Wirtschaftszweiges angestrebt werden soll, nicht nur von der zu klärenden Sachfrage nach den zu erwartenden Beschäftigungseffekten einer Verstaatlichung mit voraussichtlich faktischen Beschäftigungsgarantien, sondern darüber hinaus auch von der prinzipiellen Bewertung einer Verstaatlichungspolitik ab. Zwei Analytiker, die beide einer Verstaatlichung mit faktischer Beschäftigungsgarantie zwar eine beschäftigungsstabilisierende Wirkung zubilligen, können dennoch zu ganz unterschiedlichen Empfehlungen hinsichtlich der Verwendung dieses Mittels zu dem bestimmten Zweck kommen. So wird in der Regel ein strenger Verfechter marktwirtschaftlicher Prinzipien jede Verstaatlichung privatwirtschaftlich möglicher Tätigkeiten als Kardinalsünde wider die Marktwirtschaft betrachten und deshalb als Mittel zur künstlichen Stabilisierung der Beschäftigung verwerfen, während ein ordnungspolitisch nicht festgelegter Instrumentalist wahrscheinlich auch begrenzte Verstaatlichungen mit faktischer Beschäftigungsgarantie für die Arbeitnehmer als Mittel zur Stabilisierung der Beschäftigung für opportun hält. Die Frage, ob jede (also auch eine begrenzte) Verstaatlichung im Rahmen einer vorwiegend marktwirtschaftlichen Ordnung negativ zu bewerten ist, läßt sich wissenschaftlich nicht generell beantworten. Einerseits scheint die Erfahrung zu bestätigen, daß auch marktwirtschaftlich orientierte Wirtschaftssysteme mit dominierender privater Verfügungsgewalt über Produk-

tionsmittel ein gewisses (nur schwer bestimmbares) Maß an staatlicher Wirtschaftstätigkeit mit meist faktischer Existenzgarantie für die Staatsbetriebe verkraften können, andererseits deuten Nachweise von Effizienzverlusten in verstaatlichten Wirtschaftszweigen auf volkswirtschaftliche Wohlfahrtseinbußen hin. Außer Frage steht dagegen die mögliche Wohlfahrtssteigerung durch Übernahme von Produktionsfunktionen durch den Staat, wenn die Privatwirtschaft bestimmte (meist unrentable) infrastrukturelle Güter nicht oder nicht genügend bereitstellt. Verstaatlichungen zum Zweck der Bereitstellung öffentlicher Güter werden deshalb allgemein als ordnungspolitisch legitim und verteilungspolitisch notwendig betrachtet. Es zeigt sich also, daß die Wirtschaftswissenschaft oft schwankenden Boden betritt, wenn sie versucht, die Frage nach der Wirkung und Eignung wirtschaftspolitischer Maßnahmen generell und eindeutig zu beantworten. Meist sind je nach Einsatzbereich unterschiedliche Wirkungen feststellbar, die dann letztlich zu einer teils positiven und teils negativen Einschätzung einer Maßnahme zur Erreichung bestimmter Ziele führen. Zudem läßt sich kaum ausschließen, daß das Gütesiegel für die beste Eignung eines Instrumentes oft wesentlich von den ordnungs- oder prozeßpolitischen Präferenzen des Analytikers und seiner diesbezüglichen Wertschätzung bestimmter Instrumente geprägt oder zumindest mitgeprägt ist. So wird beispielsweise im Fall von Überkapazitäten ein ordoliberaler Theoretiker, der regelmäßig marktwirtschaftliche Lösungen präferiert, selbst bei einer hartnäckigen Strukturkrise eher auf die (seines Erachtens heilsame) Kraft wettbewerblicher Marktprozesse als auf staatlich sanktionierte Strukturkrisenkartelle oder auf staatliche Subventionen zur Produktionsanpassung vertrauen, wobei er allerdings bestimmte soziale Anpassungshärten bewußt in Kauf nimmt. Dagegen wird ein Keynesianer in solch einem Fall wahrscheinlich versuchen, ein vorhandenes Überangebot durch Ausdehnung der Nachfrage mittels zusätzlicher Staatsaufträge zu beseitigen.

Nach vorherrschender Auffassung soll sich der Wirtschaftswissenschaftler nicht anmaßen, dem Gemeinwesen oder der praktizierenden Wirtschaftspolitik seine eigenen Zielvorstellungen anzudienen, weil die Setzung gesellschaftlicher Ziele in der Demokratie nur dem Volke bzw. den gewählten Volksvertretern im Parlament zusteht. Dennoch ist die Beschäftigung mit Zielbestimmungen für den Wirtschaftswissenschaftler nicht tabu. So gehört es zweifellos zu seinen Aufgaben, verdeckte Ziele in offene Ziele umzuwandeln; denn er kann nur dann die bestgeeigneten Instrumente zur Zielerreichung ausfindig machen, wenn die Ziele offenliegen und exakt bestimmt sind. Häufig neigen jedoch Politiker dazu, die Ziele nur allgemein oder bewußt verschwommen zu formulieren, um eine spätere Nachprüfbarkeit der tatsächlichen Zielerreichung zu erschweren. Manchmal werden auch bewußt andere als die zu verfolgenden Ziele vorgetäuscht, um die ordnungs- oder gesellschaftspolitische Dubiosität der tatsächlichen Ziele zu verbergen. In solchen Fällen hat der Wirtschaftswissenschaftler die Öffentlichkeit darauf aufmerksam zu machen, welche Ziele die praktizierende Wirtschaftspolitik tatsächlich verfolgt. Bei vagen Zielformulierungen ist zudem den Politikern deutlich zu machen, daß lediglich Ziellandungen in Form von Leerformeln kein zielgerichtetes politisches Handeln ermöglichen. Ferner ist zu bedenken, daß es Zielen mit einem geringen Informationsgehalt auch an normativer Kraft mangelt, welche für die Durchsetzung und den Rang eines Zieles im konkreten Zielsystem der Politik maßgebend ist.

Zu den unbestrittenen Aufgaben der Wirtschaftswissenschaft gehört es, die in politischen Programmen vorgesehenen und sonstwie verfolgten Ziele auf Widerspruchsfreiheit zu überprüfen und eventuelle Zielkonflikte aufzudecken. Dabei ist auch die Vereinbarkeit wirtschaftspolitischer Ziele mit den übergeordneten gesellschaftspolitischen Zielen (die in ihrer allgemeinen Fassung meist mit Freiheit, Wohlstand, Sicherheit und Gerechtigkeit umschrieben werden) zu überprüfen. Zu beachten ist, daß wirtschaftspolitische Ziele, die sich auf übergeordnete Wertvorstellungen zurückführen lassen, höchstens den Charakter von Zwischenzielen und meist auch die Eigenschaft von Mitteln haben. Verfolgt die Wirtschaftspolitik beispielsweise Deregulierungsziele, indem sie überholte oder sachlich dubiose Regulierungen auf bestimmten Wirtschaftssektoren abbaut, so will sie letztlich immer den Spielraum für die freie ökonomische Entfaltung der Wirtschaftssubjekte verbreitern. Die Deregulierungsziele sind also in das gesellschaftliche Oberziel „Freiheit“ eingebettet, was dazu berechtigt, die Deregulierung einerseits als Zwischenziel und andererseits als Mittel zur Erreichung des gesellschaftlichen Freiheitszieles aufzufassen.

Die Verwischung der Grenzlinie, die Ziel und Mittel voneinander trennt, bringt natürlich Probleme für die Ziel-Mittel-Optimierung mit sich, weil bei Zwischenzielen deren eventuell instrumenteller Charakter verborgen bleibt. Zudem kann die Eignung als Mittel nur erkannt werden, wenn Klarheit über die wesentlichen Mitteleigenschaften besteht. Die wesentliche Eigenschaft eines Instrumentes ist jedoch nicht abstrakt bestimmbar, sondern „hängt von den zugrundeliegenden Wirkungszusammenhängen ab, in die mit den politischen Maßnahmen eingegriffen werden soll. Diese Frage kann nur bei Kenntnis der relevanten Theorien, die über die zugrundeliegenden Wirkungszusammenhänge informieren, befriedigend beantwortet werden. Mit der Theorie werden Ursache-Wirkungszusammenhänge analysiert und mit den Zielen wird angegeben, welche Wirkungen angestrebt werden. Damit ist zugleich bekannt, welche Bestimmungsgründe geändert werden müssen, um die erwünschten Wirkungen zu erzielen. Es ist folglich zu klären, ob die zur Diskussion stehenden Mittel diese ursachenauslösenden Eigenschaften besitzen.“⁶

Eine zentrale Schwäche der rein instrumentellen Betrachtungsweise der Wirtschaftspolitik besteht darin, daß Wirtschaftswissenschaftler bei strenger Beachtung des Werturteilpostulats wirtschaftspolitische Ziele nicht bewerten und somit auch nicht hinsichtlich ihres Zielcharakters beurteilen dürfen. Der Wissenschaftler als reiner Instrumentalist hat lediglich das **bestgeeignete Instrument** zur jeweiligen Zielerreichung ausfindig zu machen, gleichgültig, ob es sich um Ziele des Gemeinwohls oder um Ziele zur Befriedigung von Partialinteressen handelt. Obwohl von der praktizierenden Wirtschaftspolitik meist sowohl unter sozialem als auch ordnungspolitischem Aspekt gefordert wird, daß sie dem Wohl des Ganzen (also dem Gemeinwohl) zu dienen hat, verfolgt sie oft aus wahlpolitischen Motiven vorwiegend Gruppenbegünstigungsziele zu Lasten der Allgemeinheit. Insoweit sich die theoretische Wirtschaftspolitik einer diesbezüglichen Zielanalyse verschließt, trägt sie zu der von Politikern und Interessengruppen oft gemeinsam verbreiteten Fehlansicht bei, wonach die verfolgten Ziele angeblich stets gemeinwohlorientiert sind.

⁶ B. Külp, E. Knappe, 1980, S. 94.

1.3.3 Ordostrukturelle Sichtweise

Die ordostrukturelle Sichtweise basiert auf dem „**Denken in Ordnungen**“, wie es Eucken, der führende Vertreter des Ordoliberalismus, als wissenschaftliche Methode empfohlen hat. Nach Eucken besteht die Hauptaufgabe der Wirtschaftspolitik darin, der arbeitsteiligen Industriegesellschaft „eine funktionsfähige und menschenwürdige Ordnung der Wirtschaft zu geben, die dauerhaft ist“.⁷ Diese Ordnung soll sowohl die Güterknappheit bestmöglich verringern als auch ein selbstverantwortliches Leben möglich machen. Damit die Wirtschaftswissenschaft die dafür geeigneten Ordnungen findet, gilt es zunächst, die in der Realität vorhandenen Wirtschaftssysteme in ihrem Gefüge zu erkennen und zu typisieren. Eucken hat vor allem die beiden polaren Wirtschaftssystemtypen Marktwirtschaft und Zentralverwaltungswirtschaft in ihren Funktionsweisen analysiert. Nach ordoliberaler Ansicht erfüllt die Marktwirtschaft am besten die beiden zentralen Aufgaben, nämlich das ökonomische Problem der Minderung der Güterknappheiten bestmöglich zu lösen und menschenwürdige Arbeits- und Lebensverhältnisse zu ermöglichen. Um jedoch eine Marktwirtschaft funktionsfähig zu machen, bedarf sie einer Wettbewerbsordnung, deren Grundlinien von Eucken vorgezeichnet wurden.

Nach ordoliberalem Verständnis ist es dann Aufgabe des Staates, die Grundsätze der Wettbewerbsordnung in konkrete Gesetzesbestimmungen zu transformieren und ihre Einhaltung zu überwachen. Daraus ergibt sich für die staatliche Wettbewerbspolitik die ständige Aufgabe, den Wettbewerb in der Wirtschaft vor Beschränkungen und Aushöhlungen zu schützen.

Um den Staat als ordnende und gruppenneutrale Potenz aktionsfähig zu machen, müssen nach ordoliberaler Lehre hauptsächlich zwei wirtschaftspolitische Grundsätze befolgt werden: Zum einen „(sollte) die Politik des Staates darauf gerichtet sein, wirtschaftliche Machtgruppen aufzulösen oder ihre Funktionen zu begrenzen“ und zum anderen „(sollte die wirtschaftspolitische Tätigkeit des Staates auf die Gestaltung der Ordnungsformen der Wirtschaft gerichtet sein, nicht auf die Lenkung des Wirtschaftsprozesses“.⁸ Ordoliberele Grundidee ist also der von Machtgruppen möglichst frei gehaltene und auf jeden Fall unabhängige Staat, der sich auf den Aufbau und den Schutz einer wettbewerblichen Marktwirtschaftsordnung konzentriert und sich aus der unmittelbaren Lenkung des Wirtschaftsprozesses heraushält.

Nach **normativer ordoliberaler Lehre** handelt der Staat ordnungskonform und somit „gut“, wenn er sich auf die Ordnungspolitik beschränkt, und er handelt ordnungsinkonform und damit „schlecht“, wenn er prozeßpolitisch (abgesehen von einigen wenigen „berechtigten“ Ausnahmen) in das Wirtschaftsgeschehen eingreift. Einerseits soll der Staat stark sein, um die Wettbewerbsordnung durchzusetzen und die Interessengruppen in Schach zu halten, andererseits soll er aber auch zurückhaltend sein (was in bestimmten Fällen auch schwach bedeuten kann), wenn prozeßpolitische Maßnahmen gefordert werden. „Die aktuelle Wirtschaftspolitik wird dann danach beurteilt, ob sie diesen und anderen, im wesentlichen auf Eucken zu-

⁷ W. Eucken, 1950, S. 240.

⁸ Derselbe, 1960, S. 334, 336.

rückgehenden Prinzipien entspricht, und da dies zumeist nicht der Fall ist, kommt sie in der Regel schlecht weg.“⁹

Trotz aner kennenswerter Verdienste um die Aufhellung wichtiger ordnungspolitischer Funktionen und Interdependenzen, lassen sich gegen die ordostrukturelle Sicht der Wirtschaftspolitik einige Einwände erheben. Indem sich die ordoliberalen Theorie vorwiegend mit den beiden **polaren Steuerungssystemen Markt und Plan** beschäftigt, bleiben weitere alternative Steuerungs- und Koordinierungssysteme - wie z. B. Wahlen und Gruppenverhandlungen - ihrem Blickfeld entrückt. Es bleibt also unanalysiert, ob nicht für bestimmte Problemfelder andere Entscheidungssysteme als das favorisierte Marktsystem besser geeignet sind. Auch dem **Problem der Durchsetzbarkeit** des (idealen) ordnungspolitischen Leitbildes im demokratischen Willensbildungsprozeß und im Verständnis der pluralistischen Gesellschaft wird zu wenig Aufmerksamkeit zuteil. So sieht man aus ordoliberalen Sicht den Staat als einheitliches Handlungsobjekt, das souverän handeln und das präferierte ordnungspolitische Leitbild durchsetzen kann, ohne eventuell Abstriche aufgrund wahlpolitischer Überlegungen oder gesellschaftlicher Widerstände machen zu müssen. Es darf jedoch nicht übersehen werden, daß die Regierung und die sie tragenden Parteien auf Wählerwünsche Rücksicht nehmen müssen und nicht in jedem Fall darauf bestehen werden, ordnungspolitische Leitbilder in die Tat umzusetzen, wenn eine Vielzahl von Wählern andere Vorstellungen präferiert. Zudem wäre die Durchsetzung eines Ordnungskonzeptes, und sei es theoretisch noch so glänzend, gegen den offensichtlichen Willen der Mehrheit der Wähler zutiefst undemokratisch. Der ordoliberalen Ansatz betrachtet nicht, „wie die gesellschaftlichen Regeln im demokratischen Prozeß zustande kommen, sondern konzentriert sich auf deren Auswirkungen im laufenden politischen Prozeß“.¹⁰ Implizit wird auch unterstellt, daß ordnungspolitisches Denken stets **gemeinwohlbezogen** ist, was sich dann angeblich auch auf entsprechendes ordnungspolitisches Handeln des Staates überträgt. Dabei wird verkannt, daß sich auch der Ordnungstheoretiker irren und über den Gemeinwohlcharakter seiner vorgeschlagenen Ordnung täuschen kann. Zudem muß damit gerechnet werden, daß die politisch-staatlichen Entscheidungsträger ein meist nur vage bestimmtes Gemeinwohl gar nicht anstreben wollen, sondern aus Eigeninteresse (z. B. an der Machterhaltung) eher wählerbezogene und gruppenbegünstigende Regelungen bevorzugen. Es bleibt also die Frage offen, was die politisch-staatlichen Entscheidungsträger - entgegen eventuell andersartigen Eigeninteressen - veranlassen kann, bestimmten ordnungstheoretischen Konzepten in der wirtschaftspolitischen Praxis zum Durchbruch zu verhelfen.

Zweifellos haben die ordnungspolitischen Impulse der Freiburger Schule der Nationalökonomie die Wirtschaftspolitik in der Frühphase der Bundesrepublik Deutschland beeinflusst. So erfolgte 1957 der Erlass des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, das zwar nicht im Detail, aber immerhin prinzipiell mit ordoliberalen Vorstellungen übereinstimmt. Allerdings entfernte sich die praktizierte Wettbewerbspolitik, insbesondere infolge der nur laschen Antikonzentrationspolitik, vielfach von der ordoliberalen Stringenz. Auch dem Anspruch auf Ausschließlichkeit der Ordnungspolitik wurde nur anfangs (und auch da nicht ausnahmslos)

⁹ G. Kirchgässner, 1988, S. 53.

¹⁰ B. S. Frey, G. Kirchgässner, 1994, S. 348.

und später kaum noch Beachtung gezollt, wie die vielfältigen prozeßpolitischen Maßnahmen zeigen. Seit dem Erlaß des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft von 1967 gehört die makroökonomische Prozeßpolitik in Form antizyklischer Konjunktursteuerung neben der Ordnungspolitik zu den ständigen Aufgaben der Wirtschaftspolitik. Formiert hat sich inzwischen auch eine Strukturpolitik, die Anpassungen an den Strukturwandel fördern will. Demnach beruht die Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland (wie auch in anderen marktwirtschaftlich orientierten Ländern) auf drei Säulen, nämlich Ordnungs-, Konjunktur- und Strukturpolitik, wobei manchmal nur schwer feststellbar ist, welche Säule tragende und welche Säulen nur stützende Funktionen ausüben.

1.3.4 Kritisch-rationale Sichtweise

Basierend auf der Wirtschaftsmethodik des **Kritischen Rationalismus** hat sich eine spezifische Betrachtungsweise der Wirtschaftspolitik entwickelt, die mehr Rationalität in die Wirtschaftspolitik bringen will.

Die Grundüberzeugung der Vertreter des Kritischen Rationalismus gipfelt darin, daß sowohl Wissenschaftler als auch Politiker damit rechnen müssen, daß ihr Denken und Handeln der Irrtumsmöglichkeit unterworfen ist. Deshalb müssen sie ein Interesse daran haben, die Schwächen ihrer Denkansätze und Problemlösungen aufgrund von Kritik und durch Konfrontation mit alternativen Denkmodellen und anderen Lösungen zu erkennen und aus ihren Fehlern zu lernen.

Für den führenden Vertreter des Kritischen Rationalismus, Karl R. Popper, bedeutet Rationalität eine Einstellung, „... die bereit ist, auf kritische Argumente zu hören und von der Erfahrung zu lernen. Es ist im Grunde eine Einstellung, die zugeibt, daß ich mich irren kann, daß du recht haben kannst und daß wir zusammen vielleicht der Wahrheit auf die Spur kommen werden“¹¹. Deshalb muß davon Abstand genommen werden, von der Wissenschaft permanente Gewißheit über bestimmte Gesetzmäßigkeiten und Zusammenhänge zu erwarten; denn „die Wissenschaft schreitet durch Versuch und Irrtum weiter fort“¹². Desgleichen dürfen in der Politik **keine endgültigen Wahrheiten**, die es nicht gibt, verkündet werden.

Der Kritische Rationalismus hält Verifizierungsbemühungen bei Aussagen mit Allgemeingültigkeitsanspruch für aussichtslos, weil derartige Aussagen sich schon allein wegen ihrer enormen Spannweite nicht vollständig verifizieren lassen. So würde z. B. eine Verifikation der Aussage, der zufolge alle Unternehmen ihren Gewinn maximieren, eine weltweite Überprüfung des diesbezüglichen Unternehmensverhaltens aller Unternehmen der Gegenwart und der Vergangenheit voraussetzen. Selbst wenn dieses - was praktisch unwahrscheinlich ist - möglich wäre und eine allseitige Bestätigung der These erbringen würde, so wäre die Aussage nur vorläufig gültig; denn es kann nicht ausgeschlossen werden, daß künftig eine Anzahl von Unternehmen statt Gewinnmaximierung andere Unternehmensziele verfolgen.

¹¹ K. R. Popper, 1980, S. 276.

¹² Ebendort, S. 103.

Zudem ist der Verifizierungsversuch einer Theorie in den Erfahrungswissenschaften durch Suche nach und Aneinanderreihung von konformen Einzelfakten wissenschaftstheoretisch unzulässig; denn hier und da einige Fakten zu finden, die eine Theorie stützen, gelingt fast immer. Deshalb muß eine ökonomische Theorie stets daraufhin getestet werden, ob in ihrem Geltungsbereich nicht-konforme Fälle aufspürbar sind. Die Überprüfung von Theorien in den Erfahrungswissenschaften muß stets - wie Popper fordert¹³ - als **Falsifizierungsversuch** ansetzen. Dieses setzt allerdings voraus, daß allgemeingültige Sätze aufgrund bestimmter Hypothesen und Theorien einer Nachprüfbarkeit durch die Realität fähig sein müssen. Ist die Falsifizierbarkeit von Hypothesen oder Theorien nicht gegeben, besteht die Gefahr des Modellplatonismus. Scheitert eine Theorie an der Erfahrung, so gilt sie als falsifiziert und muß aus dem Fundus vorläufig gültiger Theorien ausgeschieden werden. Im Bereich der Wirtschaftswissenschaften kann es keine unumstößlichen Wahrheiten, ja nicht einmal absolut gesichertes Wissen geben, weil jede auf Empirie fußende Theorie stets nur vorläufig bis zur Falsifikation durch gegenläufige Fakten und Erfahrungen gültig ist. Selbst wiederholte Bestätigungen einer Theorie durch erfolglose Widerlegungsversuche sichern einer Theorie keinen Ewigkeitswert zu; denn auch eine mehrmals bewährte Theorie kann beim nächsten Test, der eventuell unter anderen Verhältnissen vorgenommen wird, an der Wirklichkeit scheitern.

Oft sind Theorien umstritten und manchmal konkurrieren verschiedene Theorien über das gleiche ökonomische Phänomen oder einen bestimmten volkswirtschaftlichen Zusammenhang miteinander. Auch die Logik einer Theorie kann brüchig sein, wenn Widersprüche in ihren Elementen stecken. Deshalb müssen Theorien nicht nur ständig auf ihre Unwiderlegbarkeit, sondern auch auf ihre innere Logik überprüft werden.

Der Kritische Rationalismus überträgt das Prinzip der Falsifikation auf die Politik und fordert, daß die Politiker ständig ihre Entscheidungen auf Fehler überprüfen und aus fehlerhaften Aktionen lernen. Dabei sollen die Politiker möglichst in einer permanenten rationalen Diskussion mit Vertretern verschiedener Auffassung stehen, woraus sich dann Handlungsalternativen entwickeln können. In der anzustrebenden „offenen Gesellschaft“ soll also entsprechend dem Erkenntnis-Pluralismus infolge der Konkurrenz wissenschaftlicher Theorien auch ein Entscheidungs-Pluralismus herrschen, dem zufolge die politisch-staatlichen Instanzen aus dem Angebot beispielsweise verschiedener Konzepte oder Lösungsansätze der theoretischen Wirtschaftspolitik stets das Vorteilhafteste für die Allgemeinheit bzw. die Bevölkerung des Gemeinwesens auswählen können. Der politische Prozeß wird also im wesentlichen als eine Suche nach besseren Problemlösungen interpretiert, die fehlerhafte politische Entscheidungen ersetzen sollen.

Nach der **Methode trial and error** empfiehlt Popper für politische Entscheidungen die Strategie der „Stückwerk-Sozialtechnik“ (piecemeal-social-engineering)¹⁴, mit deren Hilfe eine Reformpolitik der kleinen Schritte betrieben werden soll. Der Politiker als typischer Stückwerk-Sozialingenieur „mag zwar einige Vorstellungen von der idealen Gesellschaft ‚als Ganzem‘ haben - sein Ideal wird viel-

¹³ Derselbe, 1976, S. 47 ff.

¹⁴ Derselbe, 1971, S. 51.

leicht die allgemeine Wohlfahrt sein -, aber er ist nicht dafür, daß die Gesellschaft als Ganzes neu geplant wird. Was immer seine Ziele sein mögen, er versucht sie schrittweise durch kleine Eingriffe zu erreichen, die sich dauernd verbessern lassen¹⁵. Das bedeutet nun aber nicht, daß die Politik die sozialen Institutionen in Wirtschaft und Gesellschaft ständig verändern soll. Auch der Anhänger der Stückwerk-Sozialtechnik weiß, „daß nur eine Minderheit sozialer Institutionen bewußt geplant wird, während die große Mehrzahl als ungeplantes Ergebnis menschlichen Handelns einfach ‚gewachsen‘ ist“¹⁶. Gesetze oder gewachsene Institutionen, die gut funktionieren, sollen erhalten bleiben; denn jede Änderung kann deren Funktionsfähigkeit nur verschlechtern. Popper meint: „Institutionen sind wie Festungen. Sie müssen nach einem guten Plan entworfen und mit einer geeigneten Besatzung versehen sein.“¹⁷ Zu Recht ist gefolgert worden, daß der kritische Rationalismus revolutionsfeindlich ist, und zwar aus dem Bedenken, daß die Risiken eines Fehlschlages einer totalen Systemveränderung unkalkulierbar und die Folgen gesellschaftlich nicht vertretbar sind. Die Absage an eine Totalreform bedeutet aber nicht, daß eine Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung zementiert und vorhandene Strukturen konserviert werden sollen. Im Gegenteil, es wird eine permanente Überprüfung von Institutionen auf Konstruktionsfehler und von gewachsenen Regeln auf eventuelle Mißbrauchsmöglichkeiten gefordert. Im Falle von festgestellten Fehlentscheidungen oder Fehlentwicklungen wird eine Reformpolitik der kleinen Schritte empfohlen. Hierbei sollen nach jedem Reformschritt die gesammelten Erfahrungen ausgewertet und eventuelle Mißgriffe beim Instrumenteneinsatz offengelegt werden. Nur so, d. h. indem die politischen Entscheidungsträger aus ihren Fehlern lernen, kann das Endziel schrittweise unter Minimierung der Fehlerquote erreicht werden.

Die Gestaltungsweise der Politik, wie sie der Kritische Rationalismus vorschlägt, vermag intellektuell sicherlich zu überzeugen, zeigt aber hinsichtlich seiner Projektion auf die praktizierende Politik auch gewisse Schwächen. So läßt sich bezweifeln, ob in der politischen Praxis überhaupt ein so großer Spielraum für die rationale Anwendung wissenschaftlicher Entscheidungshilfen vorhanden ist, wie die Vertreter des Kritischen Rationalismus annehmen. Da Politiker in der Regel zuerst an ihre (Wieder-)Wahl denken und alle Vorschläge vorrangig unter dem Gesichtspunkt der Erhöhung oder Beeinträchtigung ihrer Wahlchancen betrachten, mangelt es häufig an der Bereitschaft, zwar wissenschaftlich rationale, aber unpopuläre Problemlösungsvorschläge in die Tat umzusetzen. Zudem sind der Übertragung der wissenschaftlich fruchtbaren Methode der Falsifikation auf den Politikbereich enge Grenzen gesetzt, weil die Politiker oft nicht in der Lage und manchmal nicht willens sind, ihre Entscheidungen **permanent auf Fehlerhaftigkeit** zu überprüfen. Für die Karriere eines Politikers wäre nämlich das Eingeständnis häufiger Fehlentscheidungen vernichtend. Deshalb neigen Politiker dazu, in der Öffentlichkeit keine Fehler einzugestehen. Aber auch ein Wirtschaftswissenschaftler, der als Berater der praktizierenden Wirtschaftspolitik ernst genommen werden will, wird im Regierungslager bestimmt nur wenig Beachtung finden, wenn er nur Selbstkritik an seinen eigenen früheren Vorschlägen anzubieten hat. Natürlich ist die prakti-

¹⁵ Ebendort, S. 53.

¹⁶ Ebendort, S. 52.

¹⁷ Ebendort, S. 53.

zierende Wirtschaftspolitik primär an operationalen Vorschlägen, die Erfolg versprechen, und kaum an unbrauchbaren Rezepturen interessiert.

Ferner ist fraglich, ob in der politischen Praxis ständig nach besseren Problemlösungen gesucht wird. Es ist vielmehr die Tendenz zu beobachten, daß die politischen Entscheidungsträger zäh an einmal getroffenen Entscheidungen und Problemlösungen festhalten und sich meist gegen fremde oder sogar gegen eigene Erfolgskontrollen sperren. Sie tun dieses nicht zuletzt deshalb, um nicht für wirtschaftspolitische oder andersartige Mißerfolge verantwortlich gemacht und zu neuer zeitaufwendiger Sachlösungssuche veranlaßt zu werden. Zudem erfordern neue politische Lösungen fast immer Kompromisse zwischen den Zielvorstellungen verschiedener politisch-staatlicher Instanzen und Ausgleichsbemühungen zur Befriedigung der Partialinteressen gesellschaftlicher Gruppen. Ohne politischen Druck wird demnach kaum eine staatliche Instanz von sich aus eine permanente Überprüfung ihrer Politik auf Fehlerhaftigkeit betreiben. In der Realität neigen erfahrungsgemäß die politisch-staatlichen Instanzen eher zu einer ziemlichen Starrheit in ihren Politikansätzen, die manchmal selbst dann noch beibehalten werden, wenn sich der Mißerfolg kaum noch verbergen läßt.

1.3.5 Politisch-ökonomische Sichtweise

Während die reine Ökonomie auf dem Gedanken der Eigenständigkeit der Wirtschaft gegenüber der Politik beruht und ihren Modellen nur ökonomische Fakten und Variablen zugrunde legt, zieht die **Politische Ökonomie** auch die Wechselbeziehungen zwischen Wirtschaft und Politik in ihre Analysen mit ein. Allerdings ist der Gedanke der wechselseitigen Abhängigkeit von Wirtschaft und Politik nicht neu.

Schon die Klassiker der Ökonomie (Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill), die ihre Lehre als Politische Ökonomie verstanden, haben den von ihnen überwiegend als schädlich eingeschätzten Einfluß der Politik auf die Wirtschaft beachtet. So haben die Vertreter des klassischen Liberalismus zu zeigen versucht, daß der marktwirtschaftliche Prozeß am reibungslosesten und wohlstandsförderndsten verläuft, wenn der Staat nicht in den Wirtschaftsprozess eingreift. Auch in der Politischen Ökonomie des Marxismus spiegelt sich das Verhältnis von Wirtschaft und Politik in der Lehre von der ökonomischen Basis und dem staatlichen Überbau wider. Übertragen auf sozialistische Gesellschaftsformationen wird der Politik die Priorität im Gesellschaftsleben - zumindest in der Übergangsperiode bis zum vollendeten Kommunismus - eingeräumt, was in der Praxis meist zur Ausprägung staatlich zentralgeleiteter Wirtschaftssysteme geführt hat.

In Übereinstimmung mit der klassischen Politischen Ökonomie des Liberalismus versucht auch die „**Neue Politische Ökonomie**“, die wechselseitigen Beziehungen zwischen Ökonomie und Politik zu analysieren. Sie bedient sich aber einer anderen Methode und eines ausgereifteren Instrumentariums, indem sie politisches Handeln als Nutzenmaximierung betrachtet und mit dem Instrumentarium der neueren (nichtmarxistischen) ökonomischen Theorie zu erforschen versucht. Auch ist das Untersuchungsfeld der Neuen Politischen Ökonomie weitaus größer als das der traditionellen Wirtschaftstheorie, deren hauptsächliches Analyseobjekt das

Markt- und Wettbewerbssystem ist. Es erstreckt sich auch auf andere Koordinierungssysteme, und zwar insbesondere auf demokratische Wahlsysteme, administrativ-bürokratische Koordinierungssysteme sowie Abstimmungssysteme durch Gruppenverhandlungen. Folgerichtig zieht die Neue Politische Ökonomie auch die (Interessen-)Gruppen in ihre Betrachtungen mit ein und versucht, vor allem die Interaktionen zwischen organisierten Interessengruppen und politisch-staatlichen Entscheidungsträgern zu analysieren. Dabei wird meist vom methodologischen Individualismus ausgegangen, indem angenommen wird, daß die einzelnen Gruppenmitglieder oder Verbandsangehörigen durch rationale Kosten-Nutzen-Kalküle ihre Eigeninteressen verfolgen.

Der **methodologische Individualismus** beinhaltet eine (bereits bei Adam Smith festzustellende) Sichtweise, der zufolge sich auch volks- und gruppenwirtschaftliche Phänomene aus individuellem Verhalten erklären lassen. Ausgehend von der Annahme, daß die Individuen als Grundbestandteile der Gesellschaft ihre soziale Umwelt zu ihrem eigenen Nutzen zu formen bestrebt sind, werden zutreffende Erklärungen der sozialen Institutionen und Prozesse mittels Gesetzaussagen (z. B. psychologischer Theorien) über individuelles Verhalten erwartet. Im Gegensatz zu dieser Sichtweise steht der **Holismus (methodologischer Kollektivismus)**, dem zufolge gesellschaftliche Institutionen und soziale Strukturen von Eigengesetzlichkeiten geprägt werden, die nicht Ergebnis individuellen Verhaltens sind. Indem davon ausgegangen wird, daß das Ganze (griechisch: holos) mehr als die Summe seiner Teile ist, setzen Analysen beim Gesamtsystem (z. B. Kapitalismus) und nicht bei einzelnen Systemteilen (z. B. Wirtschaftssubjekten oder Märkten) an. Die Entwicklung der modernen Wirtschaftstheorie ist im wesentlichen durch den methodologischen Individualismus geprägt worden, während der Holismus nur eine begrenzte Anwendung - insbesondere bei den marxistischen Deutungsversuchen der Entwicklung von Gesellschaftsformationen - erfahren hat.

Verbunden mit der Denkweise des methodologischen Individualismus ist die Konzentration auf das **Phänomen des Tausches** und dessen sozialer Funktion. Danach werden die sozialen Beziehungen innerhalb einer Gesellschaft primär durch den Austausch von materiellen und immateriellen Gütern privater und öffentliche Art geprägt. Die Tauschprozesse führen zu bestimmten gesellschaftlichen Strukturen, die ihrerseits auf die verursachenden Tauschprozesse zurückwirken. Somit bildet der Tausch, der sich regelmäßig bei gesellschaftlicher Arbeitsteilung und unterschiedlichen Bedürfnissen der Gesellschaftsmitglieder entwickelt, gleichsam das Bindeglied zwischen dem Individuum und seiner sozialen Umwelt.

Die ökonomische Theorie, die rationales Verhalten letztlich immer aus Kosten-Nutzen-Analysen abzuleiten versucht, impliziert bei ihrer Anwendung auf politische Prozesse stets die Beachtung der Kosten-Nutzenerwägungen der Politiker. Werden die Eigeninteressen der politisch-staatlichen Entscheidungsträger ins Kalkül gezogen, so ergibt sich auch eine neue Sicht der Rolle des Staates. „Wird der Staat in traditioneller Sicht grundsätzlich im Sinne des Gemeinwohls tätig, indem er eine irgendwie definierte und vorgegebene gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion maximiert, so wird in der Neuen Politischen Ökonomie bei der Analyse des Verhaltens der Akteure in Regierung und Bürokratie manifest, daß diese einen beachtlichen Spielraum zur Verfolgung von Eigeninteressen besitzen und ihn auch tat-

sächlich nutzen.“¹⁸ Hierbei wird von der realistischen Annahme ausgegangen, daß die Politiker bei ihren Entscheidungen vor allem an ihre (Wieder-)Wahl denken und die Verwaltungsbeamten bei Ermessensentscheidungen auch an ressortmäßigen und persönlichen Bedeutungszuwächsen interessiert sind. Damit verlieren die Handlungen des Staates bzw. der Staatsdiener den Heiligenschein der steten Gemeinwohlbezogenheit.

Generell geht also die Neue Politische Ökonomie von den **Eigeninteressen der Entscheidungsträger** in den politischen und gesellschaftlichen Organisationen aus, wobei die Eigeninteressen der Akteure sowohl mit den Allgemeininteressen der Gesellschaft übereinstimmen als auch differieren können. „Die Unterstellung selbstlosen, nur an der wirtschaftlichen und sozialen Wohlfahrt der Wirtschaftssubjekte orientierten Handelns politischer Institutionen, kennzeichnend für die neoklassisch-wohlfahrtsökonomisch orientierte Theorie der Wirtschaftspolitik, wird aufgegeben.“¹⁹ Infolge der Einbeziehung offener und verdeckter Eigeninteressen der politisch-staatlichen Entscheidungsträger wird es möglich, die wirklichen Anlässe und wahren Motive der Wirtschaftspolitik offenzulegen. Die Verhaltensannahme, wonach sowohl Individuen als auch Gruppen und Institutionen auf Veränderungen von Kosten und Nutzen in bestimmter Weise rational reagieren, läßt Voraussagen über künftiges Verhalten zu. Somit können auch Fehleinschätzungen der Verhaltensweisen politischer Institutionen verringert und die politischen Durchsetzungschancen von Vorschlägen der theoretischen Wirtschaftspolitik besser eingeschätzt werden.

Eine methodische Stärke der Neuen Politischen Ökonomie liegt darin, daß sie durch Übernahme von Kategorien und Anwendung des Instrumentariums der (neoklassischen) Wirtschaftstheorie in der Lage ist, gehaltvolle Hypothesen aufzustellen und Vorhersagen zu machen, die empirisch überprüfbar und damit falsifizierbar sind. Damit wurde dem traditionellen normativen Ansatz der Politikbetrachtung, der Ziele und Zwecke politischen Handelns meist aus ethisch-philosophischer Sicht ableitete und gemeinwohlbezogenes Politikerhandeln unterstellte, der Boden entzogen. Infolge der Berücksichtigung der Eigeninteressen der politisch-staatlichen Entscheidungsträger gelangt die Ökonomische Theorie der Politik zu **realistischen Erklärungsmustern** des wirtschaftspolitischen Geschehens. Zudem werden die aus Eigeninteressen resultierenden vielfältigen Interaktionen zwischen den wirtschaftspolitischen Instanzen und organisierten Interessengruppen offengelegt, wodurch seitens der Öffentlichkeit ein heilsamer Druck zur Eindämmung von Gruppenbegünstigungspolitik ausgehen kann.

Allerdings muß klar gesehen werden, daß mit der Anwendung der neoklassischen Wirtschaftstheorie auf politische Prozesse auch die Hypothesen und **Wertimplikationen der Neoklassik** mitübernommen werden. So ist beispielsweise die mit der Übernahme des methodologischen Individualismus verbundene Sichtweise, der zufolge Kollektive nur als Funktion der in ihnen vereinigten Mitglieder zu betrachten sind, zumindest fragwürdig. Erfahrungsgemäß weicht nämlich das Gruppenverhalten von dem Verhalten, das die Mitglieder der Gruppe als Individuen in ihrem eigenen Lebensbereich präferieren, manchmal mehr oder weniger ab. Ideo-

¹⁸ U. Fehl, 1993b, S. 1523.

¹⁹ K.-E. Schenk, 2000, S. 544 f.

logische, standesmäßige oder sonstige Gruppenzwänge können zu abweichendem Verhalten von sonst typischen Verhaltensweisen der Individuen führen. Deshalb kann es durchaus methodisch legitim sein, im Falle von Kollektiven, deren Traditionen oder Ziele bei den Kollektivmitgliedern zu einem abweichenden Verhalten von individuellen Nutzenerwägungen und regelmäßig zu einem einheitlichen Kollektivverhalten führen, die kollektive Einheit als eigenständigen Entscheidungsträger zu betrachten. Zudem ist es, selbst wenn die kollektive Entscheidung das Resultat einer Mehrheitsentscheidung oder eines Kompromisses aus unterschiedlichen Individualentscheidungen ist, manchmal nicht erforderlich, die Entscheidungsfindung bis zum Abstimmungs- oder Entscheidungsverhalten des einzelnen Kollektivmitglieds zurückzuverfolgen, weil nur das Endergebnis relevant ist. Beispielsweise sind für die Wirtschaftspolitik in der Regel nur die Forderungen von organisierten Interessengruppen, die als Gruppenforderung von den Verbänden präsentiert werden, politisch bedeutsam, wogegen das vorhergehende Abstimmungsverhalten der Verbandsmitglieder - falls es denn überhaupt nachvollziehbar ist und bekannt wird - kaum interessiert. Kollektive können also - je nach Analyse-zweck - betrachtet werden, und zwar entweder als eigenständige Handlungseinheiten oder als kollektives Abstimmungsverfahren, mit dessen Hilfe Individuen für alle verbindliche Beschlüsse fassen. Der methodologische Individualismus ist als analytischer Ausgangspunkt immer dann zu wählen, wenn angenommen werden kann, daß autonome und selbstverantwortliche Individuen, welche alle Folgen ihrer Entscheidungen selbst tragen, die ökonomischen und politischen Prozesse maßgeblich bestimmen. Allerdings reichen die Figuren des eigenverantwortlichen Wirtschaftssubjektes und des souveränen Wählers, die dadurch geprägt sind, daß sie ihre eigenen Bedürfnisse kennen und die eigenständig gesetzten Ziele der Bedürfnisbefriedigung mit verfügbaren Mitteln erreichen können, nicht aus, um alle gesellschaftlichen Phänomene zu erklären. Schon allein die Beobachtung, daß sich Individuen spontan zu Gruppen zusammenfinden und dann als Gruppe kollektiv handeln, zeigt, daß neben den Individuen auch Gruppen als analytische Basiseinheit fungieren können. Desgleichen können auch Bürokratien eine analytische Basiseinheit sein. Solche nicht auf Gewinnerzielung ausgerichteten Organisationseinheiten, die regelmäßig hierarchisch gegliedert sind und sich durch ein Budget finanzieren, weisen Arteigenheiten auf, die es zweckmäßig erscheinen lassen, die Bürokratie sowohl als Institution mit spezifisch organisatorischen Regeln und institutionellen Verhaltensmustern als auch als Ansammlung von Bürokraten mit individuellen Eigeninteressen zu betrachten.

Wird als analytische **Basiseinheit die Gruppe** oder die Bürokratie gewählt, so bedeutet dieses keineswegs eine totale Abkehr vom methodologischen Individualismus und eine Hinwendung zum Holismus. Es wird nämlich nicht - wie im Holismus - angenommen, daß ein typisches Verhalten des Gesamtsystems (des Verbandes, des Ministeriums) ausschließlich die Verhaltensweisen prägt, sondern es kann auch eigennütziges Verhalten einzelner Bürokraten zumindest bei der internen Entscheidung wirksam werden. Erst nach abgeschlossener interner Meinungsbildung und Beschlußfassung über das weitere Vorgehen tritt das institutionelle Handeln nach außen in Erscheinung, das dann zum Gegenstand der wissenschaftlichen Analyse wird. Letztlich wird hierbei der methodologische Individualismus **mit dem „Institutionalismus“ verbunden**, indem verbandspolitisches oder staatsbürokratisches Handeln im Rahmen institutioneller Regelungen durch individuelles

eigennütziges Verhalten von Verbandsfunktionären bzw. Ministerialbürokraten geprägt oder mitbestimmt werden kann.

Der **Institutionalismus** amerikanischen Ursprungs (Begründer: Thorstein B. Veblen) geht davon aus, daß ökonomisches Handeln und institutionelle Umwelt sich wechselseitig beeinflussen. Die **Institutionenökonomik** versteht unter „Institutionen“ nicht nur die üblichen ökonomischen und sozialen Einrichtungen der Gesellschaft, sondern im weiter gefaßten Sinn alle allgemein anerkannten Regeln für das Verhalten von Wirtschaftssubjekten in sich wiederholenden Entscheidungssituationen. Mit Hilfe dieser kombinierten individualistisch-institutionellen Erkenntnismethode ist es möglich, manche allzu mechanistische Vorstellungen der ökonomischen Klassik und auch der Neoklassik zu überwinden. „Menschen sind keine maximierenden Automaten, die mechanisch in einem institutionellen Vakuum reagieren.“²⁰ Ferner wird die automatische Tendenz marktwirtschaftlicher Systeme zur Selbstregulierung und zum Marktgleichgewicht in Frage gestellt, und zwar unter Hinweis darauf, daß das Marktverhalten von Größtunternehmen kaum noch kontrollierbar sei und somit der institutionalisierte Wettbewerbsschutz versagt.²¹

²⁰ H.-G. Krüsselberg, 1993, S. 1002.

²¹ Vgl. J. K. Galbraith, 1968, S. 64 ff.

2. Kapitel Ordnungsstrukturelle Grundlagen

2.1 Staatlicher Rahmen der Wirtschaftspolitik

2.1.1 Staatlich-politische Grundordnung

Wirtschaftspolitik als Teil der Gesellschaftspolitik findet ihre Entfaltungsmöglichkeiten und ihre Grenzen im Rahmen der jeweiligen **staatlich-politischen Grundordnung** und speziell der Wirtschaftsordnung. Je nach Staatsform (z. B. Demokratie oder Diktatur), Staatsaufbau (z. B. zentralistisch oder föderalistisch), prägende Staatsideen (z. B. Garantie von Grundrechten, Rechts- und Sozialstaatlichkeit oder Totalitarismus), Parteiensystem (Ein- oder Mehrparteiensystem) sowie der Art der Wirtschaftsordnung differieren die Aktionsmöglichkeiten und sind die Grenzen der Wirtschaftspolitik weiter oder enger gezogen. Während in Diktaturen mit Einparteiensystem und staatlich zentralgesteuerter Wirtschaft die wirtschaftspolitischen Eingriffsmöglichkeiten nahezu unbeschränkt sind, ist in parlamentarischen Demokratien mit Mehrparteiensystem und marktwirtschaftlicher Wirtschaftsordnung der Handlungsspielraum der praktizierenden Wirtschaftspolitik vielfältig begrenzt. Im demokratischen Rechtsstaat werden die prinzipiellen (politisch gewollten) Begrenzungen vor allem daran deutlich, daß wirtschaftspolitisches Handeln - wie alle Staatstätigkeit - an die Verfassung und an die geltenden Gesetze gebunden ist. Darüber hinaus müssen in einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung bei eventuellen wirtschaftspolitischen Eingriffen auch bestimmte Verhaltensregeln und ordnungspolitische Grenzen beachtet werden, wenn tragende Prinzipien und die Funktionsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Steuerungssystems nicht beeinträchtigt werden sollen. Deshalb kann kein marktwirtschaftlich orientiertes Wirtschaftssystem ohne ordnungspolitische Selbstbindung und wirtschaftspolitische Selbstbeschränkung auskommen; denn willkürliche und ordnungsinkonforme Eingriffe in den Wirtschaftsprozess können die Funktionsfähigkeit des Markt- und Wettbewerbssystems lahmlegen oder zerstören. Einschränkungen der Autonomie der nationalen Regierungen und Notenbanken resultieren aus den Mitgliedschaften der Staaten in supranationalen Wirtschaftsgemeinschaften (wie z. B. der EU) und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) sowie dem Beitritt zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT). Da die Staatsfinanzen in der Regel beschränkt und das Budget ausgeglichen werden muß, ist die Wirtschaftspolitik hinsichtlich von Subventionsgewährungen mehr oder weniger von der Finanzpolitik abhängig.

Als Abhängigkeiten kommen zudem noch die Essentials und Zwänge der Politik hinzu, indem Wahltermine beachtet und Wähler gewonnen, Parlamentsmehrheiten errungen oder gefestigt, Koalitionskompromisse eingegangen und eventuell (selbst ordnungspolitisch dubiose) Forderungen von wahlrelevanten Interessengruppen erfüllt werden müssen. Die praktizierenden Wirtschaftspolitiker hängen an so vielen sichtbaren und unsichtbaren Fäden, die sich verknoten und verwirren können, so daß es schon eines Wunders bedürfte, um daraus eine rationale Wirtschaftspolitik „aus einem Guß“ zu formen.