



wi
wirtschaft

Rainer Klump

Wirtschaftspolitik

Instrumente, Ziele und Institutionen

2., aktualisierte Auflage

Wirtschaftspolitik

Rainer Klump

Wirtschaftspolitik

Instrumente, Ziele und Institutionen

2., aktualisierte Auflage

PEARSON
Studium

ein Imprint von Pearson Education
München • Boston • San Francisco • Harlow, England
Don Mills, Ontario • Sydney • Mexico City
Madrid • Amsterdam

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Die Informationen in diesem Buch werden ohne Rücksicht auf einen eventuellen Patentschutz veröffentlicht.

Warennamen werden ohne Gewährleistung der freien Verwendbarkeit benutzt.
Bei der Zusammenstellung von Texten und Abbildungen wurde mit größter Sorgfalt vorgegangen. Trotzdem können Fehler nicht ausgeschlossen werden.
Verlag, Herausgeber und Autoren können für fehlerhafte Angaben und deren Folgen weder eine juristische Verantwortung noch irgendeine Haftung übernehmen.
Für Verbesserungsvorschläge und Hinweise auf Fehler sind Verlag und Autor dankbar.

Alle Rechte vorbehalten, auch die der fotomechanischen Wiedergabe und der Speicherung in elektronischen Medien.

Die gewerbliche Nutzung der in diesem Produkt gezeigten Modelle und Arbeiten ist nicht zulässig.

Fast alle Produktbezeichnungen und weitere Stichworte und sonstige Angaben, die in diesem Buch verwendet werden, sind als eingetragene Marken geschützt. Da es nicht möglich ist, in allen Fällen zeitnah zu ermitteln, ob ein Markenschutz besteht, wird das ®-Symbol in diesem Buch nicht verwendet.

10 9 8 7 6 5 4 3 2

13 12 11

ISBN 978-3-86894-074-9

© 2011 Pearson Studium
ein Imprint der Pearson Education Deutschland GmbH
Martin-Kollar-Straße 10–12, D-81829 München/Germany
Alle Rechte vorbehalten
www.pearson-studium.de

Lektorat: Martin Milbradt, mmilbradt@pearson.de

Alice Kachnij, akachnij@pearson.de

Einbandgestaltung: Thomas Arlt, tarlt@adesso21.net

Herstellung: Martha Kürzl-Harrison, mkuerzl@pearson.de

Satz: ptp-Berlin Protago-TeX-Produktion GmbH (www.ptp-berlin.eu)

Druck- und Verarbeitung: Kösel, Krugzell (www.KoeselBuch.de)

Printed in Germany

Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur zweiten Auflage	11
Vorwort	13
Teil I Theoretische Wirtschaftspolitik und wirtschaftspolitische Beratung	19
Kapitel 1 Wirtschaftstheorie und Theorie der Wirtschaftspolitik	21
1.1 Praktische und theoretische Wirtschaftspolitik	22
1.2 Anforderungen an ökonomische Theorien	23
1.3 Ökonomische Grundlagen der theoretischen Wirtschaftspolitik	25
1.4 Empirische Grundlagen der theoretischen Wirtschaftspolitik	26
1.5 Zur Systematik der theoretischen Wirtschaftspolitik	28
1.6 Beispiel: Wirtschaftspolitik, Finanzpolitik und Sozialpolitik in Deutschland	30
Kapitel 2 Grundprobleme wirtschaftspolitischer Beratung	35
2.1 Theoretische Wirtschaftspolitik als Grundlage wissenschaftlicher Beratung	36
2.2 Werturteile und Konzepte wissenschaftlicher Beratung	37
2.3 Möglichkeiten und Grenzen rationaler Wirtschaftspolitik	39
2.4 Von der rationalen zu effizienten Wirtschaftspolitik	43
2.5 Beispiel: Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung als Beratungsgremium für die praktische Wirtschaftspolitik in Deutschland	44
Teil II Eingriffe in einzelne Märkte: Anwendungen der Mikroökonomik	49
Kapitel 3 Preispolitik	51
3.1 Perfekt funktionierende Märkte	52
3.2 Formen von Marktversagen	61
3.3 Instrumente der Preispolitik	69
3.4 Beispiel: Die Agrarpreispolitik der Europäischen Union	73

Kapitel 4 Regulierung und Deregulierung **79**

4.1	Marktversagen, Regulierung und Deregulierung	80
4.2	Instrumente der Regulierungspolitik	81
4.3	Instrumente der Deregulierungspolitik	85
4.4	Beispiel: Regulierung und Deregulierung der Telekommunikation in Deutschland	90

Kapitel 5 Wettbewerbspolitik **95**

5.1	Wettbewerbstheorie	96
5.2	Leitbilder der Wettbewerbspolitik	101
5.3	Instrumente der Wettbewerbspolitik	105
5.4	Beispiel: Instrumente der Wettbewerbspolitik in Deutschland	106

Teil III Eingriffe in den Wirtschaftskreislauf: Anwendungen der Makroökonomik **111**

Kapitel 6 Inflationsbekämpfung durch Geldpolitik **113**

6.1	Geld, Wirtschaftskreislauf und Stabilisierungspolitik	114
6.2	Quantitätstheorie des Geldes	116
6.3	Geldpolitische Strategie und Zwischenziele der Geldpolitik	120
6.4	Operative Ziele und Instrumente der Geldpolitik	123
6.5	Beispiel: Die Geldpolitik im Euro-Raum	126

Kapitel 7 Wachstumspolitik durch Investitions- förderung **131**

7.1	Ersparnis, Investition und Wirtschaftswachstum	132
7.2	Determinanten des Investitionsverhaltens	134
7.3	Instrumente der Investitionsförderung	137
7.4	Beispiel: Regionale Investitionsförderung in Deutschland	138

Kapitel 8 Konjunkturelle Stabilisierung durch Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und des gesamtwirtschaftlichen Angebots **143**

8.1	Ursachen konjunktureller Schwankungen	144
8.2	Ursachen von Arbeitslosigkeit	149
8.3	Ansatzpunkte der Stabilisierungspolitik	155
8.4	Beispiel: Instrumente der fiskalpolitischen Nachfragesteuerung nach dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz	160

Kapitel 9 Zahlungsbilanz- und Wechselkurspolitik 167

9.1 Zahlungsbilanz und Wirtschaftskreislauf	168
9.2 Devisenmarkt und Wechselkurs	170
9.3 Ansatzpunkte der Wechselkurs- und Zahlungsbilanzpolitik . .	172
9.4 Beispiel: Instrumente der Zahlungspolitik in Deutschland . . .	175

Teil IV Gestaltung von Wirtschaftsordnungen: Anwendungen der Institutionenökonomik 179

Kapitel 10 Vergleich von Wirtschaftsordnungen 181

10.1 Institutionenökonomik und Wirtschafts- ordnungen	182
10.2 Konsequenzen unterschiedlicher Eigentums- und Verfügungsrechte	184
10.3 Konsequenzen unterschiedlicher Koordinations- mechanismen des Gütertauschs	187
10.4 Idealtypische Wirtschaftsordnungen	191
10.5 Beispiel: Besonderheiten der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland	199

Kapitel 11 Transformation von Wirtschaftsordnungen 207

11.1 Institutionelle Wahlmöglichkeiten und effizienter institutioneller Wandel	208
11.2 Elemente der Transformationspolitik	212
11.3 Strategien der Transformation	214
11.4 Beispiel: Transformation in den neuen Bundesländern	215

Kapitel 12 Integration von Wirtschaftsordnungen 223

12.1 Nutzen und Kosten wirtschaftlicher Integration	224
12.2 Formen wirtschaftlicher Integration	227
12.3 Beispiel: Die wirtschaftliche Integration Deutschlands in Europa und in die Weltwirtschaft	228

Teil V Ziele der Wirtschaftspolitik: Anwendungen der Wohlfahrtsökonomik 233

Kapitel 13 Ökonomische Analyse kollektiver Bewertungen 235

13.1 <i>Pareto</i> -Kriterium und Wettbewerbsgleichgewicht	236
13.2 Gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktionen und Wohlfahrtsoptimum	240

13.3 Wahlverfahren und Unmöglichkeitstheorem	244
13.4 Beispiel: Nachhaltigkeit als wirtschaftspolitisches Leitbild . . .	248

Kapitel 14 Wirtschaftspolitische Ziele und Zielkonflikte **253**

14.1 Wirtschaftspolitische Ziele und gesellschaftliche Grundwerte	254
14.2 Ursachen und Konsequenzen wirtschafts- politischer Zielkonflikte	257
14.3 Überwindung von Zielkonflikten durch Kompensation	259
14.4 Beispiel: <i>Phillips</i> -Kurve und <i>Kuznets</i> -Kurve	261

Kapitel 15 Operationalisierung einzelner Ziele der Wirtschaftspolitik **265**

15.1 Vollbeschäftigung	266
15.2 Preisniveaustabilität	269
15.3 Zahlungsbilanzausgleich	271
15.4 Optimale Güterversorgung und Wirtschaftswachstum	274
15.5 Umweltschutz	276
15.6 Verteilungsgerechtigkeit	278

Teil VI Träger der Wirtschaftspolitik: Anwendungen der Neuen Politischen Ökonomie **283**

Kapitel 16 Ökonomische Analysen des Verhaltens wirtschaftspolitischer Institutionen **285**

16.1 Grundlagen der Neuen Politischen Ökonomie	286
16.2 Ökonomische Theorie der parlamentarischen Demokratie	288
16.3 Ökonomische Theorie der Interessenverbände	294
16.4 Ökonomische Theorie der Bürokratie	297
16.5 Beispiel: Institutionelle Probleme einer Reform der EU-Agrarpolitik	301

Kapitel 17 Handlungsspielräume und Glaubwürdigkeit wirtschaftspolitischer Institutionen **307**

17.1 Zeitinkonsistenz wirtschaftspolitischer Entscheidungen	308
17.2 Ansatzpunkte für institutionelle Regelungen	311
17.3 Beispiel: Verfassung und geldpolitische Strategie der Europäischen Zentralbank	313

Kapitel 18 Organisationsformen der Beziehungen zwischen wirtschaftspolitischen Institutionen	319
18.1 Kontrolle	320
18.2 Unabhängigkeit	322
18.3 Koordinierung	323
18.4 Beispiel: Dialogorientierte Wirtschaftspolitik im Bündnis für Arbeit	324
 Teil VII Aktuelle Debatten der Wirtschaftspolitik	 329
Kapitel 19 Wirtschaftspolitik unter den Bedingungen der Globalisierung	331
19.1 Globalisierung und Wirtschaftskrise als Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik	332
19.2 Arbeitsmarktreformen und Beschäftigungsentwicklung	334
19.3 Staatsverschuldung und Schuldenbremse	336
19.4 Marktversagen, Staatsversagen und Wirtschaftsordnung	338
19.5 Messung von Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit	341
19.6 Internationale Koordinierung der Wirtschaftspolitik	342
 Kapitel 20 Die Zukunft der Wirtschaftspolitik in den Wirtschaftswissenschaften	 347
20.1 Wirtschaftspolitik und Ökonomenstreit	348
20.2 Ausblick	349
 Literaturverzeichnis	 351
Register	359

Vorwort zur zweiten Auflage

Wirtschaftspolitik spielt auch weiterhin eine zentrale Rolle innerhalb der Wirtschaftswissenschaften. Diese Botschaft motiviert nicht zuletzt die vorliegende Neuauflage dieses Lehrbuchs, die durch die überraschend gute Aufnahme der ersten Auflage am Markt ermöglicht wurde. Die massive Wirtschaftskrise einerseits, die permanent neue Herausforderungen an die praktische Wirtschaftspolitik erzeugt, und die Debatte über die Notwendigkeit theoretischer Wirtschaftspolitik andererseits, die in Deutschland einen heftigen Grundsatzstreit ausgelöst hat, unterstreichen die aktuelle Bedeutung aller angesprochenen Themen und geben Anlass, dies auch in angemessener Form in einer Neuauflage eines Lehrbuchs der Wirtschaftspolitik zu reflektieren.

Die Neuauflage bleibt dem bisherigen Grundansatz des Buches treu und aktualisiert, wo es notwendig ist, die behandelten Beispiele. Als wichtigste Neuerung werden nun in einem Teil VII aktuelle Diskussionen und Kontroversen der Wirtschaftspolitik erörtert. Hier werden sowohl die bisher sichtbaren Lehren aus der Finanz- und Wirtschaftskrise diskutiert als auch offene Fragen angesprochen, die weiter auf der wirtschaftspolitischen Agenda bleiben. Der neue Teil kann sowohl als Ausblick auf weiterführende Veranstaltungen als auch als motivierender Einstieg für die Behandlung wirtschaftspolitischer Themen in der Lehre verwendet werden. Die neu aufgenommenen Beispiele könnten aber auch als Ergänzungen zu den Anwendungen der Mikroökonomik, der Makroökonomik, der Institutionenökonomik, der Wohlfahrtsökonomik oder der Neuen Politischen Ökonomie in den entsprechenden Teilen behandelt werden. Das abschließende Kapitel, das noch einmal das grundlegende Selbstverständnis der theoretischen Wirtschaftspolitik thematisiert, würde sich dann als sinnvolle Ergänzung zum ersten Teil des Buches anbieten. Bei der Aktualisierung der Zusatzmaterialien wurden zusätzliche Hinweise und Links mit Bezug zur Österreich und der Schweiz aufgenommen. Der Foliensatz für die Dozenten wurde überarbeitet und erweitert. Die Lösungen zu den Übungsaufgaben und der Glossar wurden ebenfalls aktualisiert. Ganz herzlich zu danken habe ich Christian Bellak und weiteren Kollegen an der Wirtschaftsuniversität Wien für ihre konstruktiven und kritischen Anregungen, die in die Konzeption der Neuauflage eingeflossen sind, Jakob Schwab, der mich bei der Vorbereitung der Neuauflage hervorragend unterstützt hat, sowie Martin Milbradt für die umsichtige verlegerische Betreuung.

Rainer Klump

Frankfurt am Main, im Dezember 2010

Vorwort

Die wirtschaftspolitische Praxis in Deutschland, aber auch die Theorie der Wirtschaftspolitik haben sich in den letzten zwei Jahrzehnten dramatisch verändert. Mit dem Untergang des sozialistischen Wirtschaftssystems der DDR, der deutschen Wiedervereinigung, der Europäischen Währungsunion, neuen Technologien und dem unaufhaltbaren Prozess der Globalisierung sind neue Rahmenbedingungen für die nationale Wirtschaftspolitik entstanden. Gleichzeitig haben neue Ansätze in der Wirtschaftstheorie und der empirischen Wirtschaftsforschung die wissenschaftliche Basis erweitert, auf der fundierte wirtschaftspolitische Entscheidungen getroffen werden können.

Das vorliegende Lehrbuch unternimmt den Versuch, einen Überblick über den aktuellen Stand der theoretischen Wirtschaftspolitik zu geben. Die Auswahl der behandelten Gebiete und Themen ist dabei naturgemäß subjektiv. Sie ist geleitet von der Idee, eine möglichst große Zahl von methodischen Ansätzen anzusprechen, die für die praktische Wirtschaftspolitik Relevanz besitzen. Die Darstellung dieser Ansätze sollte außerdem in einer Weise erfolgen, dass das Buch für vielfältige Anwendungen in der Lehre genutzt werden kann. Es sollte sowohl als zentrale Grundlage einer eigenständigen Lehrveranstaltung zur Wirtschaftspolitik dienen können als auch als Begleittext zu einer allgemeinen Einführung in die Volkswirtschaftslehre oder als einführende Lektüre zu weiterführenden Veranstaltungen in Teilbereichen der Wirtschaftspolitik. Die in jedem Kapitel diskutierten Praxisbeispiele behandeln zentrale Bereiche der deutschen oder europäischen Wirtschaftspolitik, wobei sich die Grenzen zwischen beiden immer mehr verwischen.

Hervorgegangen ist das Buch aus einer Serie von wirtschaftspolitischen Lehrveranstaltungen, die ich in den vergangenen Jahren an den Universitäten Würzburg, Ulm, Frankfurt am Main, Lyon 2 sowie an der Technischen Universität Darmstadt gehalten habe. Kritik und Anregungen der Studierenden sind in vielfältiger Weise in den Text eingeflossen. Großen Dank schulde ich meinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die an der langen Entstehungsgeschichte dieses Werks zu unterschiedlichen Zeiten und in unterschiedlicher Weise beteiligt waren: *Boris Berning, Gerlinde Borkhataria, Thorsten Brackert, Klaus Dörner, Susanne Franke, Thomas Hartmann, Anne Jurkat, Sabine Nagelschmitt, Lars Pilz, Manfred Plagens, Harald Preißler, Marianne Saam, Cornelia Schiller, Martin Skala, Denis Stijepic, Florian Täube, Wiebke Wetz Müller und Yuyang Xing. Dennis Brunotte und Christian Schneider* danke ich für die konstruktive verlegerische Betreuung.

Rainer Klump
Frankfurt am Main, im März 2006

Wege durch die Wirtschaftspolitik: Eine Lesehilfe

1. Das Grundkonzept

Der Aufbau des Buchs orientiert sich an den Bedürfnissen von Studierenden am Ende des wirtschaftswissenschaftlichen Grundstudiums. Aufbauend auf bereits bekannten wirtschaftstheoretischen Grundlagen werden unterschiedliche Ansatzpunkte der Wirtschaftspolitik hergeleitet und danach erst speziellere theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik erschlossen: Nach einer Einführung in die Grundprobleme der wirtschaftspolitischen Beratung wird zunächst auf die dann schon bekannten Ansätze der Mikro- und Makroökonomik zurückgegriffen, um Instrumente und Ansatzpunkte der Wirtschaftspolitik zu diskutieren. Als neuer Bereich tritt dann die Institutionenökonomik hinzu, mit deren Hilfe die Gestaltung, die Transformation und die Integration von Wirtschaftsordnungen analysiert werden können. Daran anschließend werden die Ziele der Wirtschaftspolitik im Kontext wohlfahrtsökonomischer Überlegungen hergeleitet und diskutiert. Im vorletzten Teil werden Ansätze der Neuen Politischen Ökonomie herangezogen, um zu untersuchen, von welchen Faktoren das tatsächliche Verhalten wirtschaftspolitischer Institutionen beeinflusst wird. Der abschließende Teil führt in aktuelle Debatten der Wirtschaftspolitik im Kontext von Globalisierung und Wirtschaftskrise ein.

2. Der systematische Ansatz

Die wissenschaftliche Systematik der Wirtschaftspolitik geht normalerweise in einer anderen Reihenfolge vor, die durch den vorliegenden Text in folgender Weise abgedeckt wird: Nach der Einführung in die Grundprobleme der theoretischen Wirtschaftspolitik und der wirtschaftspolitischen Beratung (Teil I) werden zunächst die Ziele der Wirtschaftspolitik hergeleitet und dargestellt (Teil V). Danach werden die primär prozesspolitischen Instrumente der Wirtschaftspolitik für Eingriffe auf Märkten oder im Wirtschaftskreislauf diskutiert (Teile II und III). Schließlich folgt eine Analyse ordnungspolitischer Fragen beim Zusammenspiel wirtschaftspolitischer Institutionen (Teil IV) sowie die Analyse des Verhaltens wirtschaftspolitischer Institutionen aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie (Teil VI). Teil VII kann dann als Vertiefung und Ausblick verwendet werden.

3. Die institutionelle Perspektive

Einen besonderen Schwerpunkt der theoretischen Wirtschaftspolitik bildet die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Bedeutung von Institutionen für die wirtschaftliche Entwicklung. Ein Spezialkurs zu diesem Thema kann die Kapitel des Buchs in der folgenden Weise nutzen: In den Kapiteln 3 und 4 wird die Rolle unterschiedlicher institutioneller Lösungen zur Korrektur von Marktfehlern thematisiert. Kapitel 6 beleuchtet die besonderen Probleme, die mit der Institution Geld verknüpft sind. Die Kapitel 10 bis 12 analysieren die Wirkungen, die von der Kombination unterschiedlicher Institutionen in einer Wirtschaftsordnung ausgehen, sowie die besonderen institutionellen Probleme, die bei der Transformation und Integration von Wirtschaftsordnungen entstehen. Kapitel 13 untersucht, warum institutionelle Regelungen eine wichtige Rolle bei der Herleitung kollektiver Ziele spielen. Die Kapitel 16 bis 18 diskutieren die Funktionsprobleme wichtiger gesellschaftlicher Institutionen. Kapitel 19 liefert mehrere aktuelle Beispiele für Wirtschaftsreformen, die mit institutionellen Veränderungen verbunden sind.

4. Ein Kompendium deutscher und europäischer Wirtschaftspolitik

Schließlich kann der vorliegende Text auch verwendet werden, um einen Überblick über zentrale Bereiche der deutschen und europäischen Wirtschaftspolitik zu geben. Ein solcher Ansatz kann beginnen mit der institutionellen Verankerung der deutschen Wirtschaftspolitik und ihrem Verhältnis zur Finanz- und Sozialpolitik (Kapitel 1.6) und sich dann dem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft (Kapitel 10.5) zuwenden. Mit dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Kapitel 5.4) und dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (Kapitel 8.4) werden die beiden zentralen wirtschaftspolitischen „Grundgesetze“ näher behandelt. Für ein vertieftes Verständnis der deutschen Wirtschaftspolitik können schließlich die Probleme der Transformation in Ostdeutschland (Kapitel 11.4), die Deregulierung des Telekommunikationssektors (Kapitel 4.4), die Regionalpolitik (Kapitel 7.4), die Zahlungsbilanzpolitik (Kapitel 9.4), die Erfahrungen mit dem Bündnis für Arbeit (Kapitel 18.4) und die Arbeit des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Kapitel 2.5) betrachtet werden. Kapitel 19.2 betrachtet die Erfahrungen mit den Arbeitsmarktreformen der Agenda 2010; Kapitel 19.3 widmet sich dem neuen Instrument der Schuldenbremse zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Kapitel 19.6 untersucht die deutschen Erfahrungen mit der internationalen Koordinierung der Fiskal- und der Klimaschutzpolitik.

Die Behandlung der europäischen Wirtschaftspolitik beginnt mit einem Überblick über den Prozess der europäischen Integration (Kapitel 12.3). Anschließend werden mit der Agrarpolitik und der Geldpolitik zwei Politikbereiche behandelt, in denen die nationalen Regelungen keine Rolle mehr spielen. Nach der Darstellung der Grundkonzeption der Europäischen Agrarpolitik (Kapitel 3.4) werden die jüngsten Reformansätze analysiert (Kapitel 16.5). Der Überblick über die Geldpolitik in der Euro-Zone beginnt mit der Verfassung und der geldpolitischen Strategie der Europäischen Zen-

tralbank (Kapitel 17.3) und widmet sich dann den geldpolitischen Instrumenten (Kapitel 6.5). Überlegungen zur weiteren Ausgestaltung des europäischen Wirtschaftsordnungsmodells finden sich in Kapitel 19.4. Kapitel 19.5 erläutert aktuelle Diskussionen in Europa zur Messung von Wirtschaftsleistung, Lebensqualität und Nachhaltigkeit.

Zusatzmaterialien zu diesem Buch

Unter www.pearson-studium.de stellen wir Ihnen Zusatzmaterialien zu diesem Lehrbuch zur Verfügung.

Dozenten finden dort im Passwort geschützten Bereich einen auf das Buch abgestimmten Foliensatz sowie alle Abbildungen aus dem Buch im Format PowerPoint. Außerdem werden zu den einzelnen Teilen des Buches weitere wirtschaftspolitisch relevante Texte zusammen mit Übungsfragen bereitgestellt.

Studierende finden im allgemein zugänglichen Bereich die Lösungen zu den Übungsaufgaben der einzelnen Kapitel, ein Glossar mit Erläuterungen zu den Schlüsselbegriffen sowie Links zu wirtschaftspolitisch relevanten Websites.



TEIL I

Theoretische Wirtschaftspolitik und wirtschaftspolitische Beratung

1	Wirtschaftstheorie und Theorie der Wirtschaftspolitik	21
2	Grundprobleme wirtschaftspolitischer Beratung	35

Wirtschaftstheorie und Theorie der Wirtschaftspolitik

1

1.1	Praktische und theoretische Wirtschaftspolitik . .	22
1.2	Anforderungen an ökonomische Theorien	23
1.3	Ökonomische Grundlagen der theoretischen Wirtschaftspolitik	25
1.4	Empirische Grundlagen der theoretischen Wirtschaftspolitik	26
1.5	Zur Systematik der theoretischen Wirtschaftspolitik	28
1.6	Beispiel: Wirtschaftspolitik, Finanzpolitik und Sozialpolitik in Deutschland	30

ÜBERBLICK

Lernziele

- Wirtschaftspolitik steht in einem permanenten Spannungsverhältnis zwischen wirtschaftstheoretischen Einsichten und politischer Machbarkeit.
- Theoretische Wirtschaftspolitik basiert auf ökonomischen Theorien, die nicht nur logisch widerspruchsfrei, sondern auch empirisch gehaltvoll sein sollen.
- Wirtschaftspolitik lässt sich in unterschiedlicher Weise systematisieren. Neben einer Systematik nach den Zielen ist die Unterscheidung in quantitative und qualitative Wirtschaftspolitik, sowie diejenige in Ordnungs- und Prozesspolitik besonders bedeutsam.
- Die praktische Wirtschaftspolitik steht in ständiger Konkurrenz einerseits zur Finanzpolitik, deren Hauptinteresse der finanziellen Handlungsfähigkeit des Staates gilt, und andererseits zur Sozialpolitik, deren Ziel die Besserstellung besonders benachteiligter Gruppen der Gesellschaft ist.
- Ein Blick in die deutsche Wirtschaftsgeschichte zeigt, dass die Wirtschaftspolitik sich institutionell in ganz unterschiedlicher Weise gegenüber Finanz- und Sozialpolitik positionieren konnte.

1.1 Praktische und theoretische Wirtschaftspolitik

Wirtschaftspolitik bezeichnet zielgerichtete Eingriffe in den Bereich der Wirtschaft durch dazu legitimierte Instanzen. Solche Träger der Wirtschaftspolitik sind entweder den Staatsorganen zuzurechnen oder sind von diesen mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betraut. Wirtschaftspolitik ist somit ein Teilgebiet der allgemeinen staatlichen Politik.

Von der praktischen Wirtschaftspolitik ist die wissenschaftliche Behandlung der Wirtschaftspolitik als Teilgebiet der Volkswirtschaftslehre zu unterscheiden. Die Aufgabe dieser theoretischen Wirtschaftspolitik oder Theorie der Wirtschaftspolitik besteht darin, auf der Grundlage von Erkenntnissen der ökonomischen Theorie geeignete Ansatzpunkte und Instrumente zu entwickeln, mit denen die in der praktischen Wirtschaftspolitik explizit oder implizit angestrebten Ziele erreicht werden können. Wirtschaftspolitik lässt sich insofern als angewandte Wirtschaftstheorie zur Lösung konkreter ökonomischer Probleme ansehen. Sie schließt eine gründliche Fehleranalyse ein, versucht also auch die Frage zu beantworten, warum bestimmte Ziele nicht erreicht werden.

Aussagen der ökonomischen Theorie sind als funktionale Beziehungen der Form:

$$y = f(x, z) \quad (1.1)$$

formulierbar. Dabei ist y die abhängige (endogene) Variable und x die unabhängige (oder exogene) Variable der Theorie. Die Variable z ist ein Strukturparameter des ökonomischen Modells, in dem alle weiteren Einflüsse auf die abhängige Variable y zusammengefasst sind. Eine wichtige Rolle für die Höhe des Strukturparameters spie-

len die institutionellen Rahmenbedingungen, unter denen die ökonomischen Prozesse ablaufen. Sofern sich die Rahmenbedingungen nur langsam verändern, kann man den Strukturparameter als konstant ansehen. Bei Konstanz des Strukturparameters z kann aufgrund theoretischer Überlegungen gefolgert werden, dass eine eindeutige Beziehung zwischen den Variablen x und y besteht. So behauptet etwa die mikroökonomische Angebotstheorie, dass der Anstieg des Preises für ein Gut (unabhängige Variable) eine Zunahme der produzierten und angebotenen Menge dieses Guts (abhängige Variable) bewirkt, sofern alle anderen Determinanten des Angebots unverändert bleiben. Nach der Quantitätstheorie des Geldes folgt bei Konstanz aller weiteren Einflussgrößen aus einer Erhöhung der Geldmenge (unabhängige Variable) ein Anstieg des Preisniveaus (abhängige Variable).

Die funktionalen Beziehungen der Wirtschaftstheorie finden in dreifacher Hinsicht Verwendung:

- Sie dienen als *positive Aussagen* zur Erklärung ökonomischer Zusammenhänge. So kann die Zunahme der Angebotsmenge eines Gutes durch den gestiegenen Preis des Gutes erklärt werden. Ebenso stellt ein über das reale Wirtschaftswachstum hinausgehender Anstieg der Geldmenge eine Erklärung für das Entstehen von Inflation dar.
- Sie dienen als *prognostische Aussagen* zur Vorhersage zukünftiger Entwicklungen. Ein Anstieg eines Güterpreises lässt für die Zukunft eine Ausweitung der Produktion des betreffenden Gutes oder ein starkes Geldmengenwachstum lässt für die nächste Zeit eine Zunahme des allgemeinen Preisniveaus erwarten.
- Sie dienen schließlich als *präskriptive Aussagen* zur Konzeption wirtschaftspolitischer Maßnahmen. Das Angebot eines Gutes kann dadurch gesteigert werden, dass durch wirtschaftspolitische Eingriffe sein Preis erhöht wird. Gemäß der Quantitätstheorie des Geldes lässt sich ein Anstieg des Preisniveaus verhindern, wenn das Wachstum der Geldmenge der Zunahme des realen Sozialprodukts entspricht. Die abhängigen Variablen der Theorie stellen dabei die Ziele der Wirtschaftspolitik dar, während die unabhängigen Variablen direkt oder indirekt zu Ansatzpunkten der Wirtschaftspolitik werden. Befindet sich die exogene Variable unter direkter Kontrolle der wirtschaftspolitisch Verantwortlichen, so bezeichnet man sie auch als ein Instrument der Wirtschaftspolitik.

1.2 Anforderungen an ökonomische Theorien

Nicht alle Theorien sind gleichermaßen gut für die Erklärung, Prognose und wirtschaftspolitische Gestaltung ökonomischer Prozesse verwendbar. Um diese Aufgaben zu erfüllen, sollten sie möglichst allgemein gültig und durch empirische Überprüfung bestätigt sein. Um sie als Grundlage wirtschaftspolitischer Entscheidungen zu verwenden, sollten ökonomische Theorien aber auch so verständlich formuliert sein, dass sie den Anwendern in der wirtschaftspolitischen Praxis kommuniziert werden können.

Ökonomische Theorien liegen in verschiedenster Form vor. Es gibt grafische, formale und verbale Darstellungen von Hypothesen über wirtschaftlich relevante Zusammenhänge. Als Denkmodelle versuchen solche Theorien zunächst, möglichst allge-

Karl Popper und der Kritische Rationalismus

Karl Raimund Popper (1902–1994), geboren in Wien, studierte an der Universität Wien, promovierte dort 1928 in Philosophie und arbeitete danach einige Zeit als Lehrer für Mathematik und Physik. 1937 emigrierte er aus Österreich, zunächst nach Neuseeland, 1946 nach England. Von 1949 bis zu seinem Lebensende war er Professor für Logik und wissenschaftliche Methodenlehre an der *London School of Economics*. Er gilt als einer der einflussreichsten Philosophen und Wissenschaftstheoretiker des 20. Jahrhunderts. Der von ihm vertretene *Kritische Rationalismus* versucht, das Fortschreiten wissenschaftlicher Erkenntnis im ständigen Zusammenspiel von theoretischer und empirischer Forschung zu erklären. Als seine Hauptwerke gelten: *Logik der Forschung* (Wien, 1934); *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde* (London, 1945).

Wie *Popper* nachdrücklich betont, kann man weder alleine aus wiederholter Beobachtung auf unveränderliche Gesetzmäßigkeiten in Natur oder Gesellschaft schließen, noch kann man wissenschaftliche Erkenntnis über die reale Welt alleine aus theoretischen Deduktionen gewinnen. Vielmehr werden wissenschaftliche Hypothesen zunächst in der Vorstellung des Forschers formuliert und dann anhand von Beobachtungen geprüft. Die Hypothesen sollten deshalb so formuliert sein, dass sie prinzipiell durch empirische Beobachtungen auch widerlegt und damit falsifiziert werden können. Die Bestätigung von Hypothesen in empirischen Tests führt niemals zu einer endgültigen Verifikation wissenschaftlicher Gesetzmäßigkeiten; die Forscher müssen immer damit rechnen, dass bewährte Hypothesen unter neuen Randbedingungen nicht mehr gültig sind. Falsifikation von Hypothesen bedeutet nach *Popper* nicht, dass eine Theorie grundsätzlich falsch ist und sofort aufgegeben werden muss. Falsifikation bedeutet zunächst nur, dass in dem ganzen System von Theorien, Hilfsannahmen, Randbedingungen, Beobachtungen und sprachlicher Formulierung irgendetwas falsch sein muss. Mit seiner Forderung, Hypothesen möglichst zu falsifizieren, ermuntert *Popper* daher zu einer kontinuierlichen Verbesserung wissenschaftlicher Theorien, warnt aber gleichzeitig davor, solche Theorien ohne genaue Prüfung zur Grundlage umfassender Projekte zur Umgestaltung der realen Welt zu machen.

Gerade im Bereich der Gesellschaftswissenschaften, und damit auch in den Wirtschaftswissenschaften, sieht *Popper* die Gefahr, dass Theorien nur unzureichend empirisch überprüft sind, dennoch aber als Grundlage für weit reichende wirtschafts- und sozialpolitische Reformprojekte dienen sollen. Weil niemand wissen könne, wie eine ideale Gesellschaft (oder Wirtschaft) auszusehen habe, plädiert *Popper* dafür, Sozialwissenschaftler sollten eher Vorschläge für stückweise Veränderungen gesellschaftlicher (oder ökonomischer) Zustände entwickeln, so dass auch die Schäden bei Verwendung falscher Theorien klein gehalten werden können. Man bezeichnet das von ihm vorgeschlagene Verfahren auch als *piecemeal engineering*.

meingültige Aussagen zu formulieren. *Allgemeingültigkeit* ökonomischer Theorien darf nicht in dem Sinne missverstanden werden, dass damit die Handlungen jedes einzelnen Akteurs präzise beschrieben werden sollen. Analysiert wird in der Regel das Verhalten von „repräsentativen“ Individuen, die jeweils größere Gruppen im Wirt-

schaftsleben abbilden, oder man beschreibt die Entwicklung ökonomischer Aggregatgrößen, in denen bereits eine Vielzahl individueller Entscheidungen zusammengefasst wurden.

Hohe Allgemeingültigkeit wird jedoch häufig durch einen hohen Abstraktionsgrad erkaufte, der viele interessante Phänomene der ökonomischen Realität ausklammert. Notwendig ist daher die Formulierung von Bedingungen, unter denen aus allgemeinen Theorien konkrete Hypothesen über die Funktionsweise des Wirtschaftslebens werden. Wichtig kann dabei eine präzise Beschreibung der institutionellen Rahmenbedingungen werden, unter denen wirtschaftliches Handeln zu bestimmten Zeiten und an bestimmten Orten stattfindet.

Schließlich sollten ökonomische Lehrsätze so formuliert sein, dass sie logisch oder empirisch mögliche Sachverhalte ausschließen. Damit können sie prinzipiell durch Gegenüberstellung mit der ökonomischen Realität einem Gütetest unterzogen werden. Die *Falsifizierung* einer Hypothese durch einen empirischen Test führt zu ihrer Ablehnung; bei *Verifizierung* kann die Gültigkeit der Hypothese vorläufig angenommen werden. Da immer das Risiko einer Falsifizierung in einem weiteren empirischen Test droht, ist eine Theorie nie endgültig beweisbar. Als Grundlage wirtschaftspolitischer Empfehlungen sind aus Sicht des Kritischen Rationalismus solche Hypothesen geeignet, die sich in einem breiten empirischen Test bewährt haben. Manche Theorien genügen diesem Anspruch nicht, da ihr Anwendungsbereich auf wenige konkrete Situationen der ökonomischen Realität beschränkt ist. Ihre theoretische und historische Plausibilität muss in diesen Fällen einen umfassenden Test ersetzen.

1.3 Ökonomische Grundlagen der theoretischen Wirtschaftspolitik

Beispiele für die Verwendung unterschiedlicher Erkenntnisse der Wirtschaftstheorie in der theoretischen Wirtschaftspolitik finden sich in den folgenden Abschnitten. Bei der Herleitung von Ansatzpunkten und Instrumenten der Wirtschaftspolitik wird in den Teilen II, III und IV auf Aussagen der Mikroökonomik, der Makroökonomik und der Institutionenökonomik zurückgegriffen. Im Zusammenhang mit der Diskussion von Zielen der Wirtschaftspolitik werden im Teil V Erkenntnisse der Wohlfahrtsökonomik verwendet, und für die Analyse des Verhaltens von Trägern der Wirtschaftspolitik finden im Teil VI Ergebnisse aus der Neuen Politischen Ökonomie Berücksichtigung. Für die einzelnen Teilbereiche der Wirtschaftstheorie sind die folgenden Kernkonzepte von zentraler Bedeutung:

- Im Zentrum der Mikroökonomik steht das Konzept des *Marktes*. Angebot, Nachfrage und Preisbildung an einzelnen Märkten bieten ebenso Ansatzpunkte für wirtschaftspolitisches Handeln wie die Existenz möglicher Marktunvollkommenheiten. Sie können durch die Marktmacht einzelner Akteure, durch positive oder negative Externalitäten, durch zunehmende Skalenerträge oder durch asymmetrische Informationsverteilung entstehen.
- Kennzeichnend für die Makroökonomik ist die Vorstellung vom *Wirtschaftskreislauf*, der die Vielzahl der einzelnen Teilmärkte verbindet. Für die Interdependenz

zwischen den Teilmärkten in einer Wirtschaft spielt das Medium Geld mit seinen spezifischen Angebots- und Nachfragebedingungen eine herausragende Rolle. Wirtschaftspolitische Eingriffe im makroökonomischen Bereich müssen daher die Zusammenhänge zwischen monetärer und realwirtschaftlicher Sphäre beachten.

- Die Institutionenökonomik weist sowohl mikroökonomische als auch makroökonomische Aspekte auf. Der zentrale Begriff der *Institution* beschreibt Spielregeln, mit deren Hilfe ökonomisches Handeln strukturiert wird. Sowohl der Markt als auch das Geld und der Wirtschaftskreislauf sind in diesem Sinne Institutionen. Besondere Bedeutung besitzen diejenigen institutionellen Arrangements, aus denen sich die Wirtschaftsordnung eines Landes zusammensetzt. Sie verändern sich in den Prozessen wirtschaftlicher Transformation und Integration.
- Bei der Analyse wirtschaftspolitischer Zielsysteme, ihrer Konsistenz und ihrer Veränderung ist es hilfreich zu untersuchen, wie aus vielfältigen individuellen Präferenzen eine sinnvolle Grundlage für kollektive Entscheidungen gewonnen werden kann. Die Wohlfahrtsökonomik hat dafür das zentrale Konzept einer *gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion* entwickelt.
- Die Neue Politische Ökonomik schließlich kann als eine besondere Variante der Institutionenökonomik verstanden werden, in der nicht die Außenwirkungen, sondern das Innenleben von staatlichen Institutionen analysiert wird. Unterstellt wird dabei grundsätzliche *Heterogenität der Interessen* zwischen denjenigen Akteuren, die für wirtschaftspolitische Entscheidungen verantwortlich sind und denjenigen, die von ihnen betroffen sind. Heterogenität kann ex ante bestehen, wenn die Ziele einzelner Träger der Wirtschaftspolitik sich von den Zielen einzelner Marktteilnehmer unterscheiden. Sie kann sich auch ex post ergeben, wenn bestimmte wirtschaftspolitische Entscheidungen unterschiedliche Verteilungseffekte aufweisen.

1.4 Empirische Grundlagen der theoretischen Wirtschaftspolitik

Der Anspruch der theoretischen Wirtschaftspolitik, Empfehlungen auf der Basis empirisch gehaltvoller Hypothesen zu entwickeln, rückt die regelmäßige Überprüfung der theoretischen Konzepte in den Mittelpunkt. In umfangreichen Verfahren werden inzwischen sowohl die grundlegenden ökonomischen Verhaltenshypothesen als auch ihre Implikationen unter Berücksichtigung der relevanten institutionellen Rahmenbedingungen immer wieder neuen empirischen Tests unterworfen. Methodisch lassen sich dabei die *experimentellen* und die *nicht-experimentellen* (oder *historischen*) *Ansätze* unterscheiden. Während die nicht-experimentellen Ansätze mit historischen Fakten arbeiten, deren Existenz unabhängig von den ökonomischen Theorien ist, generieren experimentelle Verfahren Fakten unter den Bedingungen eines kontrollierten Experiments mit dem Ziel, konkrete ökonomische Theorien zu überprüfen.

Folgende Verfahren kommen infrage, um die empirischen Grundlagen der theoretischen Wirtschaftspolitik zu erweitern:

- Als einfachste Form der nicht-experimentellen Verfahren analysieren *Fallstudien* die ökonomischen Wirkungszusammenhänge unter den konkreten Bedingungen einer bestimmten historischen Situation. Besonders großen Raum nimmt dabei naturgemäß die Beschreibung der relevanten institutionellen, politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ein, unter denen sich die ökonomischen Handlungen in einem Land, einer Region oder einer Branche vollziehen. Da diese Beschreibung häufig nur in qualitativer Form erfolgen kann, ist die Analyse besonders anfällig für eine Verzerrung aufgrund subjektiver Bewertungen. Andererseits können nur auf diese Weise Strukturelemente der Wirtschaftsordnung diagnostiziert werden, die das individuelle ökonomische Handeln beeinflussen. Die Ergebnisse ökonomischen Handelns können durchaus in Form quantitativer Daten erfasst werden, allerdings können Fallstudien, da sie eben an eine bestimmte historische Situation in Raum und Zeit gebunden sind, in der Regel nur erste Vermutungen über mögliche ökonomische Zusammenhänge geben, die dann in einem breiteren Test vertieft werden müssen.
- Die Bereitstellung umfangreicher Datensätze, die sowohl die historische Entwicklung einzelner Variablen im Zeitablauf als auch im Querschnitt zu einem bestimmten historischen Zeitpunkt auf Mikro- und Makroebene dokumentieren, lässt heute für die meisten ökonomischen Theorien den Einsatz ausgefeilter *ökonometrischer Testverfahren* zu. Dabei werden mit Hilfe statistischer Verfahren die Beziehungen zwischen Variablen überprüft und gegebenenfalls auch Prognosen zukünftiger Entwicklungen vorgenommen. Der Vorteil der ökonometrischen Verfahren liegt in der quantitativen Analyse der theoretischen Hypothesen, die intersubjektiv gut überprüfbar ist. Sie wird in ihrer Aussagekraft begrenzt durch die Verfügbarkeit der Daten und durch die Güte der statistischen Prüfkriterien. Verzerrend kann sich auswirken, dass die Konzentration auf rein quantitative empirische Untersuchungen den Blick für die institutionellen Rahmenbedingungen trüben kann, sofern diese nicht auch anhand quantitativer Daten in den Analysen berücksichtigt werden können. Es gibt daher große Anstrengungen, die quantitative Datenbasis über institutionelle Besonderheiten zu verbessern, um die Aussagekraft der ökonometrischen Testverfahren zu erhöhen.
- Im Zentrum der experimentellen Ansätze stehen kontrollierte *Laborexperimente*, bei denen Daten erzeugt werden, mit denen dann die Aussagen konkreter ökonomischer Theorien konfrontiert werden. Aufgrund der Versuchsanordnung, die Einflüsse der Außenwelt möglichst ausblenden will, eignen sich Laborexperimente vor allem dazu, Einblick in die Struktur von individuellen und gesellschaftlichen Präferenzordnungen und ihre Abhängigkeit von bestimmten Rahmenbedingungen zu gewinnen. Bei der wirtschaftspolitischen Umsetzung der Ergebnisse aus Laborexperimenten ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Rahmenbedingungen keine historische Einbettung besitzen, sondern unter den besonderen Bedingungen des Labors generiert werden. Ihre Anpassung an die realen Bedingungen erfordert dann wiederum qualitative Einschätzungen in erheblichem Umfang.

1.5 Zur Systematik der theoretischen Wirtschaftspolitik

Es gibt verschiedene Versuche, die Vielzahl von Ansatzpunkten und Instrumenten der Wirtschaftspolitik zu systematisieren. Die Systematik orientiert sich entweder an der Art der eingesetzten Instrumente, an ihrem angestrebten Wirkungsbereich oder an den angestrebten wirtschaftspolitischen Zielen.

Innerhalb der deutschsprachigen Nationalökonomie dominierte lange die von *Walter Eucken* (1952) eingeführte Zweiteilung, die nach der Art der eingesetzten

Walter Eucken und die Ordnungspolitik

Walter Eucken (1891–1950), geboren in Jena, studierte Nationalökonomie in Jena, Kiel, Bonn und Berlin, wo er sich 1921 habilitierte. 1925 erhielt er eine erste Professur an der Universität Tübingen, seit 1927 war er Professor für Nationalökonomie in Freiburg i. Br. Er wurde dort zum Mitbegründer der Freiburger Schule, einer Arbeitsgemeinschaft von Ökonomen und Juristen zur Analyse ordnungspolitischer Zusammenhänge und Probleme. Zu seinen Hauptwerken zählen: *Die Grundlagen der Nationalökonomie* (Jena, 1940); *Grundsätze der Wirtschaftspolitik* (Tübingen, 1952).

Im Zentrum von *Euckens* Werk steht die Frage, inwieweit es für die Methodik der Wirtschaftswissenschaften möglich ist, theoretisch-abstrakte Aussagen mit konkreten, raum- und zeitabhängigen Beobachtungen und wirtschaftspolitischen Problemlösungen in Beziehung zu setzen. Vertreter der so genannten *Historischen Schulen* hatten lange bezweifelt, dass es angesichts der historischen Vielfalt gesellschaftlicher und ökonomischer Entwicklungen allgemein gültige Wirtschaftstheorien geben könne. *Eucken* vertrat dagegen die Auffassung, dass im Rahmen einer gegebenen Wirtschaftsordnung sehr wohl allgemeine Theorien über den Wirtschaftsprozess entwickelt werden könnten. Als idealtypische Wirtschaftsordnungen unterschied er die Marktwirtschaft (oder Verkehrswirtschaft) und die Planwirtschaft (oder Zentralverwaltungswirtschaft). In der konkreten Ausgestaltung der Wirtschaftsordnung sah er sehr wohl ein breites Spektrum an historischen Differenzierungen. Mit seinem Plädoyer für eine nach Wirtschaftsordnungen relativierte Wirtschaftstheorie trug *Eucken* maßgeblich zur Überwindung der Historischen Schulen bei.

Im Bereich der Wirtschaftspolitik interessierte sich *Eucken* vor allem dafür, die notwendigen Grundlagen für ein langfristig störungsfreies Funktionieren der marktwirtschaftlichen Ordnung herauszuarbeiten. Er plädierte für die Sicherung der Wettbewerbsordnung durch geeignete staatliche Eingriffe in den Markt sowie für eine Sicherung der Geldwertstabilität, um eine Verzerrung der Marktpreise durch Inflation zu verhindern. Direkten lenkenden Eingriffen des Staates in den Wirtschaftsprozess, zum Beispiel durch Preiskontrollen, Steuern oder Subventionen, stand er weitgehend kritisch gegenüber. Er betrachtete sie als Beeinträchtigung der Marktpreisbildung, durch die sich die Stabilität der marktwirtschaftlichen Ordnung verschlechtern könne. Kritisch bewertete er auch die Möglichkeiten, exakte quantitative Vorhersagen über die Wirkungen wirtschaftspolitischer Eingriffe zu machen.

Instrumente zwischen Ordnungspolitik (Rahmenpolitik) und Prozesspolitik (Ablaufpolitik) unterscheidet. Unter *Ordnungspolitik* ist dabei die Beeinflussung derjenigen Faktoren zu verstehen, die den institutionellen Rahmen der ökonomischen Aktivitäten und der möglichen wirtschaftspolitischen Eingriffe abstecken. Sie beinhaltet die Festlegung der in einer Volkswirtschaft gültigen Grundregeln für das Verhältnis der Wirtschaftssubjekte untereinander, die Schaffung von Institutionen, die als Träger der Wirtschaftspolitik agieren, sowie die Ausgestaltung ihrer Kompetenzen für Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen. *Prozesspolitik* umfasst dagegen alle diejenigen Maßnahmen, mit denen innerhalb des ordnungspolitischen Rahmens die für ökonomischen Entscheidungen relevanten Daten beeinflusst werden. Bei solchen Daten kann es sich beispielsweise um Güterpreise, Steuersätze, Subventionsbeträge, Zinssätze, Nachfrage- oder Einkommensänderungen handeln.

Im anglo-amerikanischen Schrifttum herrscht eine Systematik vor, die auf den niederländischen Ökonomen *Jan Tinbergen* (1952) zurückgeht. Sie stützt sich auf die breite Anwendung ökonometrischer Methoden für ökonomische Analysen und Prognosen und unterscheidet zwischen qualitativer und quantitativer Wirtschaftspolitik. *Qualitative Wirtschaftspolitik* umfasst Veränderungen einer gegebenen Wirtschafts-

Jan Tinbergen und die Ökonometrie

Jan Tinbergen (1903–1994), geboren in Den Haag, studierte Mathematik und Physik an der Universität Leiden und wandte sich dann den Wirtschaftswissenschaften zu. Seit 1933 war er Professor für Ökonomie in Rotterdam, zwischen 1945 und 1955 Leiter des Zentralen Planungsbüros der niederländischen Regierung. 1969 erhielt er als erster Ökonom (zusammen mit *Ragnar Frisch*) den neu gestifteten Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften. Zu seinen Hauptwerken zählen: *Statistical Testing of Business Cycle Theories* (New York, 1939); *Economic Policy: Principles and Design* (Amsterdam, 1956).

Tinbergen zählt zu den Pionieren der quantitativen Analyse in den Wirtschaftswissenschaften. Die von ihm mit entwickelte Ökonometrie überprüft wirtschaftstheoretische Aussagen mit Hilfe mathematisch-statistischer Methoden. Durch die ökonometrische Schätzung wirtschaftstheoretischer Hypothesen und Modelle lassen sich ökonomische Beziehungen quantitativ berechnen und prognostizieren; es lassen sich dann prinzipiell auch quantifizierbare Vorgaben für wirtschaftspolitische Eingriffe ableiten. *Tinbergens* Arbeiten konzentrierten sich auf die Schätzung von gesamtwirtschaftlichen Modellen, die als Grundlage für gesamtwirtschaftliche Prognoserechnungen und die Konzeption quantitativer wirtschaftspolitischer Maßnahmen dienen sollten. Sein erstes ökonometrisches Konjunkturmodell für die USA bestand aus 48 Gleichungen. Daraus entwickelte sich das heute standardmäßig verwendete Instrumentarium der Konjunkturanalyse und -prognose auf der Basis ökonometrischer gesamtwirtschaftlicher Modelle. Ein Problem ergab sich immer wieder aus der Diskrepanz zwischen der Genauigkeit des Modells und der Leistungsfähigkeit der ökonometrischen Schätzungen. Höhere Genauigkeit erfordert eine höhere Zahl von Gleichungen, wodurch sich die Komplexität der Schätzung aber erhöht.

struktur. Maßnahmen der *quantitativen Wirtschaftspolitik* werden aus ökonometrischen Strukturgleichungen abgeleitet, die Zusammenhänge zwischen wirtschaftspolitischen Instrument- und Zielvariablen bei Konstanz der Wirtschaftsstruktur abbilden. Die Variation einzelner Instrumente soll eine genau quantifizierbare Änderung der Zielgrößen ermöglichen. Später führte *Tinbergen* (1956) eine weitere Differenzierung ein, indem er quantitative und qualitative Wirtschaftspolitik strikt von Reformen unterschied. Als *Reform* bezeichnete er dabei eine tiefgreifende Veränderung der gesellschaftlichen Organisation, die sich nachhaltig auf die Wirtschaftsstruktur auswirkt.

Nach dem angestrebten Wirkungsbereich der wirtschaftspolitischen Instrumente lässt sich unterscheiden in eine die Gesamtwirtschaft betreffende *Globalpolitik* und eine nur auf einzelne Teilbereiche der Gesamtwirtschaft abzielende *Strukturpolitik*. Zentrale Felder strukturpolitischer Eingriffe sind insbesondere die *regionale* und die *sektorale Wirtschaftspolitik*. Schließlich kann eine Systematisierung von Ansatzpunkten und Instrumenten der Wirtschaftspolitik aus den angestrebten Zielen abgeleitet werden. Dabei kann zwischen *Konjunkturpolitik*, *Wachstumspolitik*, *Umweltschutzpolitik* und *Verteilungspolitik* unterschieden werden. Die zur Konjunkturstabilisierung eingesetzten Maßnahmen lassen sich wiederum in die Bereiche der *Stabilitäts*-, *Beschäftigungs*- und *Zahlungsbilanzpolitik* aufgliedern.

1.6 Beispiel: Wirtschaftspolitik, Finanzpolitik und Sozialpolitik in Deutschland

Eng verwandt mit der Wirtschaftspolitik, wenn auch nicht deckungsgleich, sind die Finanzpolitik und die Sozialpolitik. Der Zusammenhang wird schon an dem häufigen Gebrauch der zusammengesetzten Begriffe „Wirtschafts- und Finanzpolitik“ sowie „Wirtschafts- und Sozialpolitik“ deutlich, der sich im Titel von Lehrbüchern, Lehrstühlen, Forschungsinstituten oder Beratungsgremien findet. In die oben entwickelte Systematik der theoretischen Wirtschaftspolitik lassen sich Finanzpolitik und Sozialpolitik nur schwer einordnen.

Nur in einem sehr verengten Sinne lässt sich *Sozialpolitik* auf Strukturpolitik oder Verteilungspolitik reduzieren. Zwar ist es das Ziel sozialpolitischer Maßnahmen, die Lebens- und Arbeitsbedingungen benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen zu verbessern. Dies schließt verteilungspolitische Maßnahmen ein. Andere Bereiche moderner Sozialpolitik, nämlich die Absicherung weiter Bevölkerungskreise gegen die Risiken von Unfall, Krankheit oder Alter sowie die Regulierung der Funktionsbedingungen von Arbeitsmärkten berühren allerdings zentrale Bereiche der Allokations- bzw. Stabilisierungspolitik. Sozialpolitische Maßnahmen können prozesspolitisch orientiert und quantitativer Natur sein, wie beispielsweise eine Veränderung gesetzlicher Sozialversicherungsbeiträge. Sie können aber eher qualitativ und ordnungspolitisch ausgerichtet sein, wenn es etwa um die Neugestaltung der Arbeitsmarktverfassung geht.

Ähnliches gilt für die *Finanzpolitik*, die sich mit den Wirkungen staatlicher Ausgaben und Einnahmen, einschließlich den Wirkungen staatlicher Verschuldung befasst. Durch die Einbindung der staatlichen Haushalte in den Wirtschaftskreislauf sind die Steuer-, Staatsausgaben und Schuldenpolitik zwar ein wichtiger Bestandteil des stabilisierungspolitischen Instrumentariums. Gleichzeitig gehen von allen Veränderun-

gen im Staatshaushalt aber auch erhebliche Allokations- und Verteilungswirkungen aus. *Robert Musgrave* (1959) hat in diesem Zusammenhang die Idee der *functional finance* entwickelt. Sie sieht drei unterschiedliche Abteilungen in allen öffentlichen Haushalten vor, die sich jeweils an der Verfolgung von Allokations-, Stabilisierungs- und Verteilungszielen orientieren. Eine dermaßen funktionale, d.h. nach rein ökonomischen Zielen ausgerichtete Gliederung der öffentlichen Haushalte konnte sich in der Praxis allerdings niemals durchsetzen. Finanzpolitik kann prozesspolitisch orientiert sein, wenn es etwa um die Veränderung einzelner Steuersätze geht. Sie ist aber auch wesentlicher Bestandteil der Ordnungspolitik, soweit es um den Aufbau der gesamten Finanzverfassung eines Landes geht. Die Wirkungen finanzpolitischer Maßnahmen können sowohl einzelne Gruppen als auch die gesamte Volkswirtschaft betreffen. Die öffentlichen Haushalte spielen für die Sozialpolitik eine entscheidende Rolle, allerdings tragen beispielsweise am Arbeitsmarkt auch Gewerkschaften und Arbeitsgeberverbände eine wichtige sozialpolitische Verantwortung.

Die Zusammenhänge und die Unterschiede zwischen Wirtschaftspolitik, Sozialpolitik und Finanzpolitik werden sehr viel deutlicher, wenn man im historischen Rückblick die institutionelle Verankerung der drei Politikfelder in Deutschland untersucht. In den Zeiten absolutistischer Fürstenherrschaft, also im 17. und 18. Jahrhundert, waren Wirtschaftspolitik und Finanzpolitik quasi deckungsgleich. Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen, wie die Erhebung von Steuern und Zöllen oder die Einrichtung von Märkten, erfolgten auf zentralstaatliche Anordnung und dienten letztlich dem Zweck, die Einnahmen der fürstlichen Kassen zu maximieren. Erst im 19. Jahrhundert bildete sich eine klare Trennung zwischen individuellen Wirtschaftsinteressen der Herrscher und gesamtstaatlichen Wirtschaftsinteressen der Bürger heraus. In dieser Zeit entstanden in den deutschen Ländern neben den Finanz- und Schatzministerien die ersten Handels- und Gewerbeministerien.

Nach der Reichsgründung 1871 besaß das Reich zwar viele Zuständigkeiten für Handel, Gewerbe, Zölle und Münzwesen. Es existierten zunächst aber keine zentralen Wirtschaftsbehörden. Erst 1879 wurde ein Reichsschatzamt zur Regelung finanzpolitischer Aufgaben eingerichtet; im Reichsamt des Inneren wurde 1880 eine Abteilung für wirtschaftliche Angelegenheiten geschaffen. Sie erhielt auch die Zuständigkeit für die neu geschaffenen Sozialversicherungen sowie für Arbeitsschutz und Arbeitsverhältnisse. 1917 wurde aus dieser Abteilung ein eigenständiges Reichswirtschaftsamt geschaffen, das eine Wirtschaftspolitische und eine Sozialpolitische Hauptabteilung besaß. In den wissenschaftlichen Diskussionen bürgerte sich daraufhin der Begriff „Wirtschafts- und Sozialpolitik“ ein.

Nach dem Ende des Ersten Weltkriegs setzte sich die institutionelle Ausdifferenzierung von Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik fort. Die Weimarer Republik besaß bereits eigenständige Reichsministerien für Finanzen, Wirtschaft und Arbeit (einschließlich Sozialordnung). Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde diese Trennung in der Bundesrepublik beibehalten. Im internationalen Vergleich besaß dabei das Bundeswirtschaftsministerium eine besonders mächtige Stellung. Es vertrat Deutschland bei vielen internationalen Organisationen und Regierungskonferenzen, insbesondere beim Internationalen Währungsfonds (*International Monetary Fund*, IMF) und bei der Vorbereitung der Römischen Verträge von 1957, auf denen die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) basierte. Die Grundsatzabteilung des Ministeriums legte großen Wert auf die Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen Beratungs-

gremien und verstand sich als Wächter einer wirtschaftspolitischen Gesamtkonzeption, der sich im Prinzip auch Finanzpolitik und Sozialpolitik unterordnen sollten.

50 Jahre später haben sich die Gewichte und Zuordnungen erneut verschoben. Der Anteil von Steuern, Staatsausgaben und Staatsschulden am Sozialprodukt hat sich in Deutschland, wie in allen Industrieländern, dramatisch erhöht. Verantwortlich dafür war vor allem ein kontinuierlicher Anstieg sozialpolitisch motivierter Transferzahlungen. Das Bundeswirtschaftsministerium hat in dieser Zeit Bedeutung und Aufgaben eingebüßt. Es hat wichtige Abteilungen, 1998 auch den größten Teil der Grundsatzabteilung an das Bundesfinanzministerium verloren. Lösungen für die ökonomischen Probleme der deutschen Einheit oder die Schritte in die Europäische Währungsunion wurden wesentlich im Finanzministerium erarbeitet. Es ist insofern nicht abwegig, heute wieder von einem Vorrang der Finanz- vor der Wirtschaftspolitik zu sprechen.

Parallel dazu hatte sich auch das Wirkungsfeld des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung kontinuierlich erweitert. Es steht dabei in einem kontinuierlichen Dialog mit den nicht-staatlichen Trägern der Sozialpolitik, also Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Wohlfahrtsorganisationen. Mit der 2002 getroffenen Entscheidung, aus dem Wirtschaftsministerium und Teilen des Arbeitsministeriums ein neues Ministerium für Wirtschaft und Arbeit zu schaffen, sollte die Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik neu verankert und gerade auf dem Arbeitsmarkt wirkungsvoll zum Einsatz gebracht werden. Mit der Regierungsbildung Ende 2005 wurde dann die alte Dreiteilung der Ministerien wieder hergestellt. Es bleibt abzuwarten, ob und inwieweit sich in dieser neuen Konstellation wirtschaftspolitische Interessen gegenüber den Interessen der Finanz- und Sozialpolitik durchsetzen lassen.

Die Dominanz von Finanzpolitik und Sozialpolitik in der praktischen Wirtschaftspolitik in Deutschland bringt auch Probleme für die theoretische Wirtschaftspolitik mit sich. Das originäre Ziel der Finanzpolitik bleibt die Sicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit des Staates; die Ziele der Sozialpolitik werden durch vielfältige Gruppeninteressen bestimmt, die sich auf unterschiedliche Weise politische Unterstützung sichern können. Beides wird häufig nicht genügend berücksichtigt, wenn eine bessere Beratung der praktischen Wirtschaftspolitik durch die Wirtschaftswissenschaften gewünscht und gefordert wird. Die wissenschaftlichen Vorschläge sind dann für die praktische Umsetzung oft ungeeignet und bleiben letztlich wirkungslos.

SCHLÜSSELBEGRIFFE

- | | |
|--------------------------------------|--------------------------------------|
| ■ Theoretische Wirtschaftspolitik 22 | Wohlfahrtsökonomik 26 |
| ■ Praktische Wirtschaftspolitik 22 | Neue Politische Ökonomik 26 |
| ■ Positive Aussagen 23 | ■ Ordnungspolitik 29 |
| ■ Prognostische Aussagen 23 | ■ Prozesspolitik 29 |
| ■ Präskriptive Aussagen 23 | ■ Quantitative Wirtschaftspolitik 30 |
| ■ Kritischer Rationalismus 24, 25 | ■ Qualitative Wirtschaftspolitik 29 |
| ■ Mikroökonomik 25 | ■ Finanzpolitik 30 |
| ■ Makroökonomik 25 | ■ Sozialpolitik 30 |
| ■ Institutionenökonomik 26 | |

Aufgaben

www.pearson-studium.de: Hier finden Sie die Lösungen zu den Übungsaufgaben dieses Kapitels, ein Glossar mit Erläuterungen zu den Schlüsselbegriffen sowie Links zu wirtschaftspolitisch relevanten Websites.



1. Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik

Wie bewerten Sie die folgende Aussage: „Wirtschaftspolitik ist immer auch Sozialpolitik“?

2. Wirtschaftspolitik und Finanzpolitik

1971/1972 wurden das Bundeswirtschafts- und das Bundesfinanzministerium fast ein Jahr lang gemeinsam vom „Superminister“ *Karl Schiller* geleitet. Welche Vorteile und welche Nachteile sind von einer solchen institutionellen Lösung zu erwarten? Welche Gründe sprachen vermutlich dagegen, dass diese Lösung dauerhaft praktiziert wurde.

3. Systematik der Wirtschaftspolitik

Gibt es wirtschaftspolitische Maßnahmen, die sowohl prozesspolitischer als auch ordnungspolitischer Natur sind?

4. Empirische Grundlagen der Wirtschaftspolitik

Die deutsche Wiedervereinigung von 1990, deren ökonomischer Kern die Umwandlung einer sozialistischen Planwirtschaft in eine kapitalistische Marktwirtschaft darstellt, erscheint im Rückblick als ein gigantisches wirtschaftspolitisches Experiment. Wie beurteilen Sie die These, dass die damaligen Entscheidungen auf der Basis unzureichend überprüfter ökonomischer Theorien getroffen werden mussten. Welchen Nutzen können die deutschen Erfahrungen haben, wenn es möglicherweise in der Zukunft zu einer Wiedervereinigung der beiden Teile Koreas kommen wird.

Literaturhinweise

Gesamtdarstellungen der theoretischen Wirtschaftspolitik, ihrer Beziehung zur Wirtschaftstheorie und zur praktischen Wirtschaftspolitik sowie ihrer Systematik bieten die „Klassiker“ von *Giersch* (1961; 1977), *Woll* (1992), *Peters* (2000) und *Streit* (2005). Weitere Lehrbücher der allgemeinen Wirtschaftspolitik mit jeweils unterschiedlichen Schwerpunkten sind *Ahrns/Feser* (1997), *Donges/Freytag* (2009), *Weimann* (2005), *Breyer/ Kolmar* (2010), *Welfens* (2008) und *Grüner* (2008). Über einzelne Teilbereiche der Wirtschaftspolitik informieren die Beiträge in *Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik* (*Bender u.a.* 2003) und in *Springers Handbuch der Volkswirtschaftslehre* (*von Hagen u.a.* 1996). In englischer Sprache liegt das umfassende Lehrbuch von *Acocella* (1998) vor.

Eine Einführung in die Finanzpolitik findet sich bei *Blankart* (2008); über die Sozialpolitik informieren *Lampert/Althammer* (2007). Einen knappen Überblick über die Geschichte der praktischen Wirtschaftspolitik in Deutschland gibt *Ambrosius* (2001). Die Geschichte des Wirtschaftsministeriums und seines Verhältnisses zu Finanz- und Sozialministerium beschreibt *Schatz* (2002).

Grundprobleme wirtschaftspolitischer Beratung

2

2.1	Theoretische Wirtschaftspolitik als Grundlage wissenschaftlicher Beratung	36
2.2	Werturteile und Konzepte wissenschaftlicher Beratung	37
2.3	Möglichkeiten und Grenzen rationaler Wirtschaftspolitik	39
2.4	Von der rationalen zur effizienten Wirtschaftspolitik	43
2.5	Beispiel: Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung als Beratungsgremium für die praktische Wirtschaftspolitik in Deutschland	44

ÜBERBLICK

Lernziele

- Eine wissenschaftliche fundierte Politikberatung, die ökonomische Theorien für die Lösung wirtschaftspolitischer Probleme verwendet, muss sich der besonderen Probleme und Grenzen bewusst sein, die sich aus dieser Beratungssituation ergeben.
- Wie der Werturteilsstreit zeigt, entstehen solche Probleme unter anderem durch die Frage, in welcher Weise Werturteile des wissenschaftlichen Beraters in die wirtschaftspolitischen Empfehlungen einfließen.
- Nach dem Idealbild rationaler Wirtschaftspolitik ermitteln Ökonomen, mit welchem Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente sich vorgegebene Veränderungen wirtschaftspolitischer Ziele erreichen lassen.
- Als Folge der *Lucas*-Kritik sind die immanenten Grenzen rationaler Wirtschaftspolitik deutlich geworden. Als neues Leitbild zeichnet sich das Konzept einer effizienten Wirtschaftspolitik ab, die trotz vielfältiger Hemmnisse dem Wirtschaftsgeschehen noch wirkungsvolle Impulse zu geben vermag.
- Die Geschichte des deutschen Sachverständigenrats verdeutlicht den Wandel im öffentlichen Anspruch und im Selbstverständnis institutionalisierter wirtschaftspolitischer Beratung.
- Der Vergleich des Sachverständigenrates mit dem *Council of Economic Advisors* in den USA zeigt, welche Vor- und Nachteile eine enge Zusammenarbeit der wirtschaftspolitischen Berater und der aktiven Politiker mit sich bringt.

2.1 Theoretische Wirtschaftspolitik als Grundlage wissenschaftlicher Beratung

Theoretische Wirtschaftspolitik wirkt auf die praktische Wirtschaftspolitik in der Regel über einen Akt wissenschaftlicher Beratung ein. Zwischen den Empfehlungen der theoretischen Wirtschaftspolitik zur Lösung ökonomischer Probleme und den in der wirtschaftspolitischen Praxis ergriffenen Maßnahmen bestehen aber häufig deutliche Diskrepanzen. Spannungen zwischen theoretischer Analyse und praktischer Anwendung sind auch vielen anderen wissenschaftlichen Disziplinen nicht fremd. Sie lassen sich im Bereich der Wirtschaftspolitik hauptsächlich auf die folgenden vier Faktoren zurückführen:

- Wie in anderen Sozialwissenschaften konkurrieren auch in der theoretischen Volkswirtschaftslehre häufig *verschiedene Lehrmeinungen* um die angemessene Analyse ökonomischer Phänomene. Aus unterschiedlichen Theorien können sich unter Umständen aber divergierende wirtschaftspolitische Empfehlungen ableiten lassen. Die empirische Überprüfung der Theorien führt nur bedingt zu einer Lösung dieses Problems, da bei der Auswahl und Interpretation der verwendeten Daten ein Spielraum existiert, der die (vorläufige) Verifizierung konkurrierender Hypothesen zulassen kann.