



Wirtschaftspolitik

Instrumente, Ziele und Institutionen

4., aktualisierte Auflage

Rainer Klump

Wirtschaftspolitik

Wirtschaftspolitik

Instrumente, Ziele und Institutionen

4., aktualisierte Auflage

Rainer Klump

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

Der Umwelt zuliebe verzichten wir auf Einschweißolie.

10 9 8 7 6 5 4 3 2 1

25 24 23 22 21

ISBN 978-3-86894-383-2 (Buch)

ISBN 978-3-86326-881-7 (E-Book)

© 2021 by Pearson Deutschland GmbH

St.-Martin-Str. 82, 81541 München

Alle Rechte vorbehalten

www.pearson.de

A part of Pearson plc worldwide

Programmleitung: Martin Milbradt, mmilbradt@pearson.de

Korrektorat: Petra Kienle, Fürstenfeldbruck

Herstellung: Claudia Bäurle, cbaeurle@pearson.de

Satz: le-tex publishing services GmbH, Leipzig

Druck und Verarbeitung: DZS-Grafik, d.o.o., Ljubljana

Printed in Slovenia

Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur vierten Auflage	11
Vorwort zur dritten Auflage	12
Vorwort zur zweiten Auflage	13
Vorwort	14
Wege durch die Wirtschaftspolitik: Eine Lesehilfe	15
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 Systematiken 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 zur 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	Regulierung, Deregulierung und Marktdesign	80
4.2	Instrumente der Regulierungspolitik	81
4.3	Instrumente der Deregulierungspolitik	85
4.4	Beispiel: Regulierung und Deregulierung der Telekommunikation in Deutschland	91
Kapitel 5	Wettbewerbspolitik	97
5.1	Wettbewerbstheorie	98
5.2	Leitbilder der Wettbewerbspolitik	103
5.3	Instrumente der Wettbewerbspolitik	108
5.4	Beispiel: Instrumente der Wettbewerbspolitik in Deutschland	109
Teil III	Eingriffe in den Wirtschaftskreislauf: Anwendungen der Makroökonomik	115
Kapitel 6	Inflationsbekämpfung durch Geldpolitik	117
6.1	Geld, Wirtschaftskreislauf und Stabilisierungspolitik	118
6.2	Quantitätstheorie des Geldes	120
6.3	Geldpolitische Strategie und Zwischenziele der Geldpolitik	124
6.4	Operative Ziele und Instrumente der Geldpolitik	127
6.5	Beispiel: Die Instrumente der Geldpolitik im Euro-Raum	130
Kapitel 7	Wachstumspolitik durch Investitionsförderung	137
7.1	Ersparnis, Investition und Wirtschaftswachstum	138
7.2	Determinanten des Investitionsverhaltens	140
7.3	Instrumente der Investitionsförderung	143
7.4	Beispiel: Regionale Investitionsförderung in Deutschland	144

Kapitel 8	Konjunkturelle Stabilisierung durch Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und des gesamtwirtschaftlichen Angebots	149
8.1	Ursachen konjunktureller Schwankungen	150
8.2	Ursachen von Arbeitslosigkeit	155
8.3	Ansatzpunkte der Stabilisierungspolitik	161
8.4	Beispiel: Instrumente der fiskalpolitischen Nachfragesteuerung nach dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz	166
Kapitel 9	Zahlungsbilanz- und Wechselkurspolitik	173
9.1	Zahlungsbilanz und Wirtschaftskreislauf	174
9.2	Devisenmarkt und Wechselkurs	176
9.3	Ansatzpunkte der Wechselkurs- und Zahlungsbilanzpolitik	178
9.4	Beispiel: Instrumente der Zahlungsbilanzpolitik in Deutschland	181
Teil IV	Gestaltung von Wirtschaftsordnungen: Anwendungen der Institutionenökonomik	185
Kapitel 10	Vergleich von Wirtschaftsordnungen	187
10.1	Institutionenökonomik und Wirtschaftsordnungen	188
10.2	Konsequenzen unterschiedlicher Eigentums- und Verfügungsrechte	190
10.3	Konsequenzen unterschiedlicher Koordinationsmechanismen des Gütertauschs	193
10.4	Idealtypische Wirtschaftsordnungen	198
10.5	Beispiel: Besonderheiten der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland	206
Kapitel 11	Transformation von Wirtschaftsordnungen	213
11.1	Institutionelle Wahlmöglichkeiten und effizienter institutioneller Wandel	214
11.2	Elemente der Transformationspolitik	218
11.3	Strategien der Transformation	220
11.4	Beispiel: Transformation in den neuen Bundesländern	221
Kapitel 12	Integration von Wirtschaftsordnungen	229
12.1	Nutzen und Kosten wirtschaftlicher Integration	230
12.2	Formen wirtschaftlicher Integration	233
12.3	Beispiel: Die wirtschaftliche Integration Deutschlands in Europa und in die Weltwirtschaft	234

**Teil V Ziele der Wirtschaftspolitik:
Anwendungen der Wohlfahrtsökonomik 241**

**Kapitel 13 Ökonomische Analyse kollektiver
Bewertungen 243**

- 13.1 Pareto-Kriterium und Wettbewerbsgleichgewicht 244
- 13.2 Gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktionen und Wohlfahrtsoptimum 248
- 13.3 Wahlverfahren und Unmöglichkeitstheorem 252
- 13.4 Beispiel: Nachhaltigkeit als wirtschaftspolitisches Leitbild 256

Kapitel 14 Wirtschaftspolitische Ziele und Zielkonflikte 261

- 14.1 Wirtschaftspolitische Ziele und gesellschaftliche Grundwerte . . 262
- 14.2 Ursachen und Konsequenzen wirtschafts-politischer Zielkonflikte 265
- 14.3 Überwindung von Zielkonflikten durch Kompensation 267
- 14.4 Beispiel: Phillips-Kurve und Kuznets-Kurve 269

**Kapitel 15 Operationalisierung einzelner Ziele der
Wirtschaftspolitik 273**

- 15.1 Vollbeschäftigung 274
- 15.2 Preisniveaustabilität 277
- 15.3 Zahlungsbilanzausgleich 279
- 15.4 Optimale Güterversorgung und Wirtschaftswachstum 282
- 15.5 Umweltschutz 284
- 15.6 Verteilungsgerechtigkeit 286
- 15.7 Beispiel: Indikatoren zur Messung von Lebensqualität, Wohlstand
und Nachhaltigkeit 288

**Teil VI Träger der Wirtschaftspolitik:
Anwendungen der Neuen Politischen
Ökonomie 295**

**Kapitel 16 Ökonomische Analysen des Verhaltens
wirtschaftspolitischer Institutionen 297**

- 16.1 Grundlagen der Neuen Politischen Ökonomie 298
- 16.2 Ökonomische Theorie der parlamentarischen Demokratie 300
- 16.3 Ökonomische Theorie der Interessenverbände 306
- 16.4 Ökonomische Theorie der Bürokratie 309
- 16.5 Beispiel: Institutionelle Probleme einer Reform
der EU-Agrarpolitik 313

**Kapitel 17 Handlungsspielräume und Glaubwürdigkeit
wirtschaftspolitischer Institutionen 319**

- 17.1 Zeitinkonsistenz wirtschaftspolitischer Entscheidungen 320
- 17.2 Ansatzpunkte für institutionelle Regelungen 323
- 17.3 Beispiel: Das Mandat der Europäischen Zentralbank 325

**Kapitel 18 Organisationsformen der Beziehungen
zwischen wirtschaftspolitischen Institutionen 333**

- 18.1 Kontrolle 334
- 18.2 Unabhängigkeit 336
- 18.3 Koordinierung 337
- 18.4 Beispiel: Dialogorientierte Wirtschaftspolitik im Bündnis für
Arbeit 338

Teil VII Aktuelle Debatten der Wirtschaftspolitik 343

**Kapitel 19 Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik
im 21. Jahrhundert 345**

- 19.1 Globalisierung, Digitalisierung und Klimawandel als
wirtschaftspolitische Herausforderungen 348
- 19.2 Anreize für umweltschonendes Wirtschaften: Von der
Ökologischen Steuerreform in Deutschland zum
EU-Emissionshandel 352
- 19.3 Neue Wege der Beschäftigungs- und Lohnpolitik:
Arbeitsmarktreformen, Kurzarbeitergeld und Mindestlohn 357
- 19.4 Herausforderungen für die Fiskalpolitik: Rettungspakete und
Schuldenbremsen 363
- 19.5 Maßnahmen zur Korrektur wachsender Ungleichheit von
Einkommen und Vermögen 367
- 19.6 Instrumente der internationalen Koordinierung
der Wirtschaftspolitik 373

Kapitel 20 Die Zukunft der Wirtschaftspolitik in den Wirtschaftswissenschaften	381
20.1 Wirtschaftskrisen und Wirtschaftspolitik	382
20.2 Verhaltensanomalien und staatliches Handeln: Wirtschaftspolitische Implikationen der Verhaltensökonomik . .	383
20.3 Bessere Datenverfügbarkeit und neue empirische Testmethoden: Theorie und Praxis evidenzbasierter Wirtschaftspolitik	388
20.4 Globalisierte Wirtschaftswissenschaften und nationale Politik: Die Zukunft der Wirtschaftsordnungspolitik	392
20.5 Ausblick	397
Literaturverzeichnis	400
Register	410

Vorwort zur vierten Auflage

Als die Arbeit an dieser Neuauflage begann, konnte noch niemand ahnen, dass sie in einer Zeit zum Abschluss kommen würde, in der die Corona-Pandemie die politische und wirtschaftspolitische Agenda auf der ganzen Welt beherrscht. Einerseits belegen die vielen staatlichen Programme zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie, dass die wissenschaftliche Beschäftigung mit Wirtschaftspolitik inzwischen wieder Hochkonjunktur hat. Damit setzt sich ein Trend fort, der spätestens mit der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/2009 begann, in manchen Bereichen aber schon vorher spürbar war. Andererseits ist es bedauerlich, dass momentan noch nicht absehbar ist, mit welchen Strategien die ökonomischen Folgen der Pandemie am besten bekämpft werden können; die Neuauflage muss sich daher mit der Bewertung vieler aktueller Maßnahmen zurückhalten, weil ihre Wirkungen noch nicht abschließend beurteilbar sind.

Trotz vieler Anpassungen und Aktualisierungen im Detail wurde die Grundkonzeption des einführenden Lehrbuchs nicht grundlegend verändert. Einer kritischen Revision wurde allerdings der komplette Teil VII unterzogen. Er beleuchtet jetzt nicht nur neue Ansätze der praktischen Wirtschaftspolitik in Deutschland und Europa, sondern auch wichtige Weiterentwicklungen der theoretischen Wirtschaftspolitik. Die dabei getroffene Auswahl ist natürlich subjektiv. Ich hoffe aber, dass sich die in dem Buch gewählte Mischung von alten und neuen wirtschaftspolitischen Einsichten in der akademischen Lehre bewährt. Und ich würde mich freuen, wenn sich Studierende der Wirtschaftswissenschaften und verwandter Gebiete durch die Lektüre des Buchs für die Beschäftigung mit Wirtschaftspolitik, ihren Grundlagen, Zielen und Problemen begeistern.

Wie immer haben viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Kolleginnen und Kollegen durch Anregungen, Kommentare und Kritik auch zu dieser Neuauflage beigetragen; ihnen allen gilt mein herzlicher Dank. Für alle Fehler und Unzulänglichkeiten übernehme ich selbstverständlich die alleinige Verantwortung. Mein besonderer Dank gilt Beate Stein für die hilfreiche editorische Unterstützung und erneut Martin Milbradt für die immer verständnisvolle verlegerische Begleitung.

Rainer Klump
Frankfurt am Main, im Juni 2020

Vorwort zur dritten Auflage

Die weiterhin gute Aufnahme des Buches am Markt macht nach zwei Jahren bereits eine neue Auflage möglich. Sie wird nicht nur genutzt, um offensichtliche Korrekturen vorzunehmen, sondern auch, um die wirtschaftspolitischen Probleme anzusprechen, die in der Euro-Zone aufgetreten sind und Gegenstand intensiver wissenschaftlicher und öffentlicher Debatten wurden. Dazu zählen die unkonventionelle Geldpolitik der EZB ebenso wie das Problem der *Target2*-Positionen oder die Konsequenzen aus dem Europäischen Fiskalpakt. Das Konzept des Buches erwies sich dabei als ausreichend flexibel, um die neuen Probleme im Rahmen der bereits bestehenden Kapitel behandeln zu können.

Mein besonderer Dank gilt erneut Christian Bellak und weiteren Kollegen von der Wirtschaftsuniversität Wien für ihre zahlreichen Anmerkungen und Anregungen, Inga Buschmann für die hilfreiche Unterstützung bei der Vorbereitung der Neuauflage und Martin Milbradt für die wie immer hervorragende verlegerische Betreuung.

Rainer Klump
Frankfurt am Main, im Januar 2013

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 zu 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 unaufhaltenden 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 Dorner, 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 Wetzmüller 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, Digitalisierung und Klimawandel ein und gibt einen Ausblick auf die zukünftige Rolle der Wirtschaftspolitik in den Wirtschaftswissenschaften.

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, 4 und 5 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 beschreibt die Erfahrungen mit der Ökologischen Steuerreform in Deutschland. Kapitel 19.3 betrachtet die Erfahrungen mit den Arbeitsmarktreformen der Agenda 2010, dem Kurzarbeitergeld und dem gesetzlichen Mindestlohn. Kapitel 19.4 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 dem Mandat der Europäischen Zentralbank (Kapitel 17.3) und widmet sich dann den geldpolitischen Instrumenten (Kapitel 6.5). Die Auswirkungen der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Geld- und Finanzpolitik in der Euro-Zone und auf das institutionelle Gefüge der Europäischen Union wurden in den entsprechenden Kapiteln (vgl. Kapitel 6.5, 9.4, 12.3, 17.3, 19.4, 19.6) ergänzt. Kapitel 19.2 erläutert die Regelungen des EU-Emissionshandels, des zentralen Bausteins der europäischen Klimapolitik. In Kapitel 19.5 werden Maßnahmen besprochen, die in verschiedenen europäischen Ländern diskutiert oder sogar praktiziert werden, um einer wachsenden Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen entgegenzuwirken.

Zusatzmaterialien zu diesem Buch



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

Dozenten finden dort im passwortgeschützten Bereich einen auf das Buch abgestimmten Foliensatz sowie alle Abbildungen aus dem Buch im Format PowerPoint.

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	Systematiken 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 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. Zur Erfüllung dieser Aufgaben sollten sie möglichst allgemeingültig 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 erkauft, 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 *Markts*. 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 Ökonomie schließlich kann als eine besondere Variante der Institutionenökonomik verstanden werden, in der nicht die Außenwirkung, 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 Systematiken 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 Instrumente zwischen Ordnungspolitik (Rahmenpolitik) und Prozesspolitik (Ablauf-

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 sogenannten *Historischen Schulen* hatten lange bezweifelt, dass es angesichts der historischen Vielfalt gesellschaftlicher und ökonomischer Entwicklungen allgemeingültige 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.

politik) 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 ökonomische 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 Wirtschaftsstruktur. Maßnahmen der *quantitativen Wirtschaftspolitik* werden aus ökonometrischen Strukturgleichungen abgeleitet, die Zusammenhänge zwischen 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 mitentwickelte 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.

politischen 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 Veränderungen 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. Staatliches Handeln spielt für die Sozialpolitik eine entscheidende Rolle, allerdings tragen beispielsweise am Arbeitsmarkt auch Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände 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 durch 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 der Finanzen, für Wirtschaft und für 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 Beratungsgremien 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. Die Bedeutung des Staates, gemessen am 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, so 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
- Praktische Wirtschaftspolitik 22
- Positive Aussagen 23
- Prognostische Aussagen 23
- Präskriptive Aussagen 23
- Kritischer Rationalismus 24, 25
- Mikroökonomik 25
- Makroökonomik 25
- Institutionenökonomik 26
- Wohlfahrtsökonomik 26
- Neue Politische Ökonomie 26
- Ordnungspolitik 29
- Prozesspolitik 29
- Quantitative Wirtschaftspolitik 29
- Qualitative Wirtschaftspolitik 29
- Konjunkturpolitik 30
- Wachstumspolitik 30
- Umweltschutzpolitik 30
- Verteilungspolitik 30
- Finanzpolitik 30
- Sozialpolitik 30

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. Beurteilung von Gesundheitsreformen

Im Zentrum jeder Reform des Gesundheitssystems steht die Weiterentwicklung der gesetzlichen Krankenversicherung. Erläutern Sie, welche unterschiedlichen Reformperspektiven sich aus einer wirtschaftspolitischen, einer sozialpolitischen und einer finanzpolitischen Logik ergeben.

4. Empirische Grundlagen der Wirtschaftspolitik

Die deutsche Wiedervereinigung, deren ökonomischer Kern 1990 die Umwandlung der DDR von einer sozialistischen Planwirtschaft in eine kapitalistische Marktwirtschaft darstellte, 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), *Ahrns/Feser* (1997) und *Streit* (2005). Weitere Lehrbücher der allgemeinen Wirtschaftspolitik mit jeweils unterschiedlichen Schwerpunkten sind *Donges/Freytag* (2009), *Weimann* (2009), *Breyer/Kolmar* (2014), *Welfens* (2019) und *Grüner* (2018). Über einzelne Teilbereiche der Wirtschaftspolitik informieren die Beiträge in dem von *Apolte u.a.* (2018) herausgegebenen Kompendium. In englischer Sprache liegen umfassende Lehrbücher der Wirtschaftspolitik von *Acocella* (2005) und von *Bénassy-Quéré u.a.* (2019) vor.

Eine Einführung in die Finanzpolitik findet sich bei *Blankart* (2017); über die Sozialpolitik informieren *Lampert/Althammer* (2014). Einen knappen Überblick über die Geschichte der praktischen Wirtschaftspolitik in Deutschland gibt *Ambrosius* (2001). Die Geschichte des Wirtschaftsministeriums behandelt der von *Abelshauser u.a.* (2016) herausgegebene Sammelband. Das Verhältnis des Bundeswirtschaftsministeriums zum 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 Sachverständigenrates verdeutlicht den Wandel im öffentlichen Anspruch und im Selbstverständnis institutionalisierter wirtschaftspolitischer Beratung.
- Der Vergleich des Sachverständigenrates mit dem *Council of Economic Advisers* 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.

- Vor Schwierigkeiten sieht sich die wirtschaftspolitische Praxis in den Fällen gestellt, in denen sie *neuartige Probleme* lösen muss und dabei auf keine gesicherten wirtschaftstheoretischen Grundlagen zurückgreifen kann. Theoretische Plausibilitätsüberlegungen und historische Analogieschlüsse bieten sich in solchen Situationen als Ausweg an. Damit steigt aber auch das Risiko von wirtschaftspolitischen Fehlentscheidungen.
- Als Teilgebiet der allgemeinen Politik unterliegt die praktische Wirtschaftspolitik häufig den verschiedensten Einflussnahmen und Zwängen, die in der theoretischen Wirtschaftspolitik nicht selten unterschätzt und daher bei der Formulierung wirtschaftspolitischer Empfehlungen zu wenig beachtet werden. So können sich zum einen die Zielsetzungen der wirtschaftspolitischen Praxis im Zeitablauf wandeln, indem *neue Ziele* definiert werden und die Bedeutung bisheriger Ziele dadurch eine Relativierung erfährt. Zum anderen kann die Verfolgung eines wirtschaftspolitischen Ziels dadurch beeinträchtigt werden, dass es in Konflikt mit anderen ökonomischen oder politischen Zielsetzungen gerät.
- Ein zentrales Problem bei der Umsetzung von Empfehlungen der theoretischen Wirtschaftspolitik in praktische Entscheidungen beruht schließlich darauf, dass die Träger der Wirtschaftspolitik häufig ganz *andere Interessen* verfolgen als die sie beratenden Ökonomen. Die Sorge um die Wiederwahl, die Rücksicht auf bestimmte Wählergruppen oder die Sicherung bestehender Einflussbereiche lassen dann unter Umständen andere wirtschaftspolitische Strategien sinnvoller erscheinen als diejenigen, die auf Grundlage der ökonomischen Theorie entwickelt wurden. Durch die Ansätze der Neuen Politischen Ökonomik ist es der Wirtschaftstheorie zwar gelungen, das oftmals widersprüchliche Verhalten von Politikern und Bürokraten im Bereich der Wirtschaftspolitik transparenter zu machen. Allerdings konnten dadurch die Realisierungschancen solider wirtschaftspolitischer Empfehlungen noch nicht entscheidend verbessert werden.

2.2 Werturteile und Konzepte wissenschaftlicher Beratung

In den Sozialwissenschaften wird seit langem diskutiert, ob wissenschaftliche Theorien prinzipiell wertfrei sind oder ob sie auch als *normative Aussagen* verwendbar sind, mit deren Hilfe ganz bestimmte Politikziele gerechtfertigt werden können. Bereits der klassische *Werturteilsstreit* entzündete sich 1909 an der Frage, ob die Notwendigkeit verteilungspolitischer Maßnahmen zugunsten benachteiligter Gruppen wissenschaftlich begründbar sei. Die lange Diskussion, die dieser Streit auslöste, hat verdeutlicht, dass Werturteile auf ganz unterschiedlichen Ebenen in den Wissenschaftsprozess einfließen. Drei unterschiedliche Dimensionen sind dabei in den Wirtschaftswissenschaften zu unterscheiden:

- Unbestritten zählen Wertungen zum *Objektbereich* der Wirtschaftstheorie, sofern individuelle und kollektive Präferenzen und deren Auswirkungen im Wirtschaftsleben Gegenstand einer wissenschaftlichen Analyse sind.

Max Weber und der Werturteilsstreit

Max Weber (1864–1920), geboren in Erfurt, studierte Jura, Nationalökonomie, Philosophie und Geschichte in Heidelberg, Göttingen und Berlin, wo er 1889 über ein juristisches Thema promovierte. Er war Professor für Nationalökonomie zunächst in Freiburg i. Br., seit 1897 in Heidelberg, Mitbegründer der Deutschen Gesellschaft für Soziologie und stand 1909 auf der Wiener Tagung des Vereins für Sozialpolitik im Zentrum des Werturteilsstreits, einer intensiven Debatte über die „Wertfreiheit“ moderner Wirtschafts- und Gesellschaftswissenschaften. Zu seinen Hauptwerken zählen: „Die Objektivität sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis“ (*Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, 1904); *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus* (Tübingen, 1905); *Politik als Beruf* (München–Leipzig, 1919).

In seinen religionssoziologischen Arbeiten begründete Weber die Entwicklung des Kapitalismus maßgeblich mit der asketischen Arbeitsethik des calvinistisch-protestantischen Bürgertums in Europa und Nordamerika. Mit der Ausbreitung des „Geistes des Kapitalismus“ geht seiner Meinung nach eine Rationalisierung der menschlichen „Lebenswelt“ einher, die neben dem ökonomischen Handeln auch die Wissenschaft umfasst. Folge dieser Rationalisierung ist die Forderung Webers, im wissenschaftlichen Arbeiten strikt zu trennen zwischen normativen Urteilen und solchen, die auf einer „rein logisch erschlossenen oder rein empirischen Tatsachenfeststellung“ beruhen. Im „Werturteilsstreit“ lehnte er die Vorstellung ab, dass sich normative Aussagen und politische Handlungsempfehlungen wissenschaftlich begründen lassen. Vielmehr plädierte er für eine strikte Trennung zwischen rationaler wissenschaftlicher Erkenntnis (die allgemeine Gültigkeit besitzt) und den auf normativen Urteilen begründeten ethischen und politischen Entscheidungen. Die Wissenschaft ist in der Lage, die Eignung verschiedener Mittel zur Erreichung von hypothetischen Zielen zu untersuchen; die Formulierung der Ziele muss allerdings durch die Politik, die Ethik oder die Philosophie erfolgen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass ein Wissenschaftler keine ethischen oder politischen Empfehlungen geben darf – Weber selbst hat eine Vielzahl politischer Aufsätze geschrieben und war Mitglied der Deutschen Demokratischen Partei. Notwendig ist es lediglich, die Sphäre der Werturteile von derjenigen der logischen oder empirischen Erkenntnisse zu trennen und normative Aussagen strikt als solche zu kennzeichnen. Das im Rahmen des „Werturteilsstreits“ behandelte Problem beschäftigte die Sozialwissenschaften immer wieder und fand einen weiteren Höhepunkt im sogenannten Methoden- oder Positivismusstreit in den 60er Jahren des 20. Jahrhunderts. Dabei wurde die These Webers durch das Argument in Frage gestellt, dass die Forderung nach der Werturteilsfreiheit der Wissenschaft selbst ein Werturteil darstellt, das sich gemäß der Systematik Webers wissenschaftlich nicht begründen lässt.

- Unvermeidbar sind Bewertungen auch im *Subjektbereich* jedes einzelnen Wissenschaftlers, wenn die Auswahl spezifischer Forschungsgebiete, Forschungsmethoden und Prüfverfahren zu klären ist. Durch Offenlegung der gewonnenen Forschungsergebnisse und einen intensiven wissenschaftlichen Wettbewerb, der an keine Ländergrenzen gebunden ist, lassen sich die Verzerrungswirkungen individuell unterschiedlicher Forscherpräferenzen aber begrenzen.

- Der eigentliche Kern des Werturteilsstreits liegt damit im *Inhalts- oder Tatsachenbereich* wissenschaftlicher Forschung und betrifft die Frage, ob die Gültigkeit bestimmter normativer Ziele durch Forschung beweisbar ist. Dies wird von der überwiegenden Mehrheit der Ökonomen heute verneint, allerdings stellt diese Auffassung natürlich selbst ein (nicht beweisbares) Werturteil dar. Nach diesem Verständnis ist also weder ein Normwert für die Angebotsmenge eines Gutes noch ein bestimmtes Inflationsziel wissenschaftlich begründbar. Vielmehr handelt es sich dabei um Zielvorgaben der Politik an den wissenschaftlichen Berater, der auf der Basis ökonomischer Theorien geeignete Maßnahmen konzipiert, mit denen die Ziele erreicht werden können.

Eng mit der Werturteilsproblematik verbunden ist die Diskussion um Modellkonzepte wissenschaftlicher Beratung. Diese Diskussion wurde durch *Jürgen Habermas* (1964) ausgelöst und differenziert Beratungskonzepte nach dem Ausmaß, in dem die wissenschaftlichen Berater Einfluss auf die Zielvorgaben der Politik nehmen können. Die folgenden drei Fälle sind denkbar:

- Im *technokratischen Beratungsmodell* übertragen die Politiker die Bewertung gesellschaftlicher Zustände und die Konzeption angemessener Instrumente auf die wissenschaftlichen Berater. Man kann dahinter ein anachronistisches, den Funktionsmechanismen moderner Demokratien nicht mehr angemessenes Vertrauen in die Kompetenz wissenschaftlicher Berater sehen. Man kann aber auch vermuten, dass technokratische Beratungsverhältnisse besonders in den Situationen auftreten, in denen die Politik auf drängende gesellschaftliche Probleme keine Antwort findet oder nicht bereit ist, für angemessene Antworten auch die Verantwortung zu übernehmen. Es sind dies typischerweise die Situationen, in denen Wissenschaftler nicht nur als Berater besonders starke Stellungen erlangen, sondern mitunter sogar selbst eine erfolgreiche Rolle als Politiker spielen können, die sich auf ihre besondere fachliche Kompetenz stützt. Das klassische Werturteilsproblem wird dadurch gelöst, dass der Wissenschaftler selbst zum Politiker wird.
- Auf eine wesentlich stärker dienende Funktion zurückgenommen ist die Rolle der Berater im *dezisionistischen Beratungsmodell*. Dabei werden konkrete Zielvorgaben von der Politik formuliert, während die Berater Mittel zum Erreichen der gesetzten Ziele konzipieren.
- Im *pragmatistischen Beratungsmodell* hat sich schließlich der Berater vollständig den Bedürfnissen der Politik unterzuordnen. Wissenschaftlicher Sachverstand soll zwar Fehlentscheidungen der Politik verhindern, allerdings steht die Auswahl der Mittel immer unter dem Vorbehalt der politischen Realisierbarkeit.

2.3 Möglichkeiten und Grenzen rationaler Wirtschaftspolitik

Ökonomen plädieren für einen rationalen Umgang mit vorhandenen Ressourcen. Es ist daher für Ökonomen besonders nahe liegend, auch die Rationalität wirtschaftspolitischer Empfehlungen zu fordern. Rationale Wirtschaftspolitik bedeutet, dass gegebene Ziele unter Berücksichtigung aller verfügbaren Informationen mit dem bestmöglichen

Einsatz der vorhandenen Mittel verfolgt werden. Der Optimierungsgedanke, der dem Konzept einer *rationalen Wirtschaftspolitik* zugrunde liegt, und seine Implikationen lassen sich besonders gut im Zusammenhang mit Fragen der quantitativen Wirtschaftspolitik erläutern. Die Kritik, die das Konzept der rationalen Wirtschaftspolitik hervorgerufen hat, zog weit reichende Konsequenzen für das heutige Selbstverständnis der Theorie der Wirtschaftspolitik nach sich.

Rationale Wirtschaftspolitik basiert typischerweise auf einem ökonomischen Erklärungsmodell, das mehrere wirtschaftspolitische Ziele, Instrumente und Strukturparameter verknüpft und in Form eines Systems linearer Gleichungen formuliert wird. Es kann sich dabei um die Beschreibung eines Markts durch eine lineare Angebots- und eine lineare Nachfragefunktion handeln, die zusammen den Preis und die Menge im Marktgleichgewicht erklären. Es kann sich aber auch um ein makroökonomisches Modell handeln, das Preisniveau, Beschäftigungsniveau und Salden innerhalb der Zahlungsbilanz simultan erklärt. Die Annahme linearer Beziehungen wird häufig dadurch gerechtfertigt, dass dies die geeignete Grundlage für eine ökonometrische Schätzung der unterstellten Modellzusammenhänge bietet. In Matrixschreibweise kann man das lineare Erklärungsmodell formulieren als:

$$\mathbf{y} = \mathbf{A}\mathbf{x} + \mathbf{B}\mathbf{z} \quad (2.1)$$

Dabei bezeichnet $\mathbf{y}$ den Vektor der m wirtschaftspolitischen Ziele $(y_1, \dots, y_m)$, $\mathbf{x}$ den Vektor der n wirtschaftspolitischen Instrumente $(x_1, \dots, x_n)$ und $\mathbf{z}$ den Vektor der l Strukturparameter $(z_1, \dots, z_l)$ des Erklärungsmodells. Die Elemente a_{ij} der Matrix $\mathbf{A}$ messen den Effekt einer Änderung der Instrumentvariablen auf die Zielvariable ($a_{ij} = dy_i/dx_j$). $\mathbf{A}$ hat die Dimension (m, n) . Die Elemente der Matrix $\mathbf{B}$ mit der Dimension (m, l) messen den Einfluss von Veränderungen der Strukturparameter auf die abhängigen Variablen des Modells.

Um das ökonomische Erklärungsmodell in ein wirtschaftspolitisches Entscheidungsmodell zu überführen, wird unterstellt, dass die Elemente der Matrizen $\mathbf{A}$ und $\mathbf{B}$ sowie der Vektor $\mathbf{z}$ der Strukturvariablen konstant bleiben. Für vorgegebene wirtschaftspolitische Zielwerte, die in einem Vektor $\mathbf{y}^*$: $(y_1^*, \dots, y_m^*)$ zusammengefasst sind, ergeben sich die optimalen Werte $\mathbf{x}^*$: $(x_1^*, \dots, x_n^*)$ für den Einsatz der wirtschaftspolitischen Instrumentvariablen als Lösung des linearen Gleichungssystems:

$$\mathbf{x}^* = \mathbf{A}^{-1}(\mathbf{y}^* - \mathbf{B}\mathbf{z}) \quad (2.2)$$

Dabei ist $\mathbf{A}^{-1}$ die Inverse der Koeffizientenmatrix $\mathbf{A}$. Aus den formalen Regeln für die Lösung linearer Gleichungssysteme lassen sich die folgenden Aussagen über die Möglichkeiten rationaler Wirtschaftspolitik ableiten:

- Eine eindeutige Lösung des Gleichungssystems existiert nur dann, wenn die Matrix $\mathbf{A}$ auch tatsächlich invertierbar ist. Das ist der Fall, wenn ihre Zeilen und Spalten linear unabhängig sind. Dies bedeutet aber, dass die Anzahl der unabhängigen Variablen x genau der Anzahl der abhängigen Variablen y entspricht, also $m = n$ ist. Daraus folgt die Regel von *Tinbergen*: Eine eindeutige Handlungsanweisung für rationale Wirtschaftspolitik folgt aus dem ökonomischen Modell nur dann, wenn die Anzahl der wirtschaftspolitischen Instrumente der Anzahl der wirtschaftspolitischen Ziele entspricht.

- Ist die Anzahl der wirtschaftspolitischen Ziele größer als die Anzahl der Instrumente, ist also $m > n$, gibt es wegen Widersprüchen keine Lösung des Modells. Es bestehen dann negative wirtschaftspolitische Freiheitsgrade.
- Ist die Anzahl der Ziele dagegen kleiner als die Anzahl der Instrumente, gilt also $m < n$, hat die Wirtschaftspolitik positive Freiheitsgrade. Das Modell hat beliebig viele Lösungen, da mindestens ein wirtschaftspolitisches Instrument nicht zum Erreichen der vorgegebenen Ziele benötigt wird.

Das Konzept rationaler Wirtschaftspolitik kann in letzter Konsequenz zu der Erwartung führen, quantitative Ziele könnten durch den optimalen Einsatz quantitativer wirtschaftspolitischer Instrumente immer punktgenau erreicht werden. Angesichts der Unsicherheit, unter der alle Modellaussagen der Wirtschaft gemacht werden, ist diese Erwartung nicht gerechtfertigt. Aber selbst dann, wenn man für alle Variablen zufallsbedingte Schwankungen unterstellt, lassen sich immanente Probleme der rationalen Wirtschaftspolitik nicht vermeiden. Dies ist der Kern der Kritik, die von *Robert Lucas* (1976) geäußert wurde. Lucas bezweifelte, dass die Strukturparameter des Erklärungsmodells, die in dem Vektor $\mathbf{z}$ zusammengefasst sind, tatsächlich als konstant und invariant gegenüber dem Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente angenommen werden können. Verändern sich die Strukturparameter aber als Reaktion auf bestimmte wirtschaftspolitische Eingriffe $\mathbf{x}^*$, so können die angestrebten Zielwerte y^* unter Umständen weit verfehlt werden.

Für den Fall von zwei wirtschaftspolitischen Zielen lässt sich die *Lucas-Kritik* anhand der *Abbildung 2.1* erläutern. Die Geraden F_1 und F_2 bezeichnen funktionale Zusammenhänge zwischen den Zielen y_1 und y_2 unter Berücksichtigung gegebener Strukturparameter, von denen die Steigung der Geraden abhängt, und von wirtschafts-

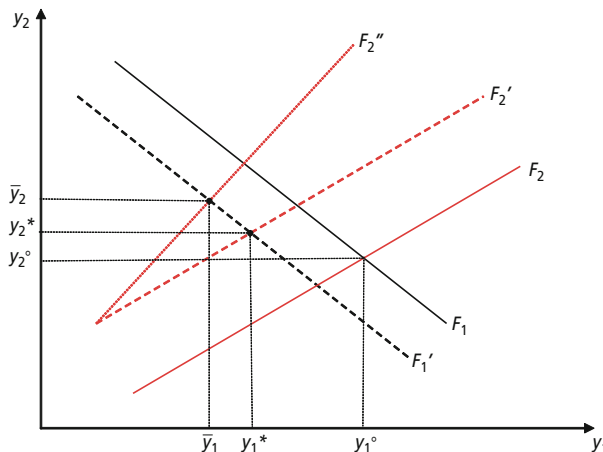


Abbildung 2.1: Rationale Wirtschaftspolitik und Lucas-Kritik bei zwei Zielen der Wirtschaftspolitik

Der Schnittpunkt der Kurven F_1 und F_2 legt die Ausgangssituation mit den Werten y_1^0 und y_2^0 fest. Die vorgegebenen Zielwerte y_1^* und y_2^* sind nur erreichbar, wenn beide Kurven durch den Einsatz unabhängiger Instrumente auf F_1' und F_2' verschoben werden können. Kommt es als Folge des Instrumenteinsatzes zu einer unerwarteten Veränderung der Strukturparameter, so ändert sich z.B. die Lage von F_2' auf F_2'' , und die angestrebten Zielwerte werden verfehlt.