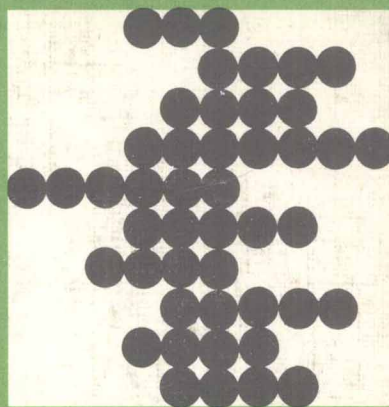


Heiko Körner



Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik

Eine problemorientierte Einführung

Bund-Verlag · Köln



Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik

Die Theorie ist neutral. Sie wirkt wie eine Lupe, die zum Erkennen befähigt, was dem unbewaffneten Auge entgehen muß. Sie ist wie ein Messer; aber es kommt auf die Hand an, die es führt.

H. Peter

Reihe »Problemorientierte Einführungen«

**Band 5 · Theoretische Grundlagen der
Wirtschaftspolitik**

Herausgeber: Diethard B. Simmert

Editorial

Diese Bücher wollen in die Grundlage der modernen Theorie und Politik einführen. Dabei geht der Anspruch dieser neuen Lehrbuchreihe »Problemorientierte Einführungen« zum einen dahin, Verständnis zu wecken für die Schwierigkeiten, Probleme und Grenzen der praktischen Politik in den einzelnen Bereichen. Damit müssen »nur theoretische« oder »modellmathematische« Ausführungen, die oftmals ohne erkennbaren Bezug zur wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Realität stehen, zwangsläufig in den Hintergrund treten zugunsten einer stärkeren empirischen und praktisch-politischen Orientierung. Zum anderen wird versucht, die – guter deutscher Lehrbuchtradition entsprechenden – rein fachdisziplinorientierte Darstellung zu überwinden, indem die Zusammenhänge zwischen Wirtschaft, Gesellschaft und Politik verdeutlicht werden.

Heiko Körner

Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik



Bund-Verlag · Köln

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Körner, Heiko

Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik.

Köln: Bund-Verlag, 1977.

(Reihe problemorientierte Einführungen; Bd. 5)

ISBN 3-7663-0126-8

© 1977 by Bund-Verlag GmbH, Köln

Lektorat: Dr. Heinz Weinert

Herstellung: Waldemar Block

Druck: satz + druck gmbh, Düsseldorf

ISBN 3 7663 0126 8

Printed in Germany, 1977

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das des öffentlichen Vortrags, der Rundfunk-sendung und der Fernsehausstrahlung, der fotomechanischen Wiedergabe, auch einzelner Teile.

INHALT

1. GRUNDLAGEN UND AUFGABEN	9
1.0 Die Problemstellung	9
1.1 Wie ist Theorie der Wirtschaftspolitik möglich?	11
1.1.1 Rationales Handeln als Grundnorm der Theorie der Wirtschaftspolitik: 11 – 1.1.2 Zweckrationalität und Wertrationalität als wesentliche Bedingungen des richtigen wirtschaftspolitischen Handelns: 12 – 1.1.3 Methoden der kritischen Prüfung von Werten und Zielen: 14	
1.2 Theorie der Wirtschaftspolitik als Anleitung für die Praxis	15
1.2.1 Interessen und Macht als Determinanten der wirtschaftspolitischen Entscheidung und der Programmdurchsetzung: 15 – 1.2.2 Rationale politische Entscheidungsprozesse als Voraussetzung einer rationalen Wirtschaftspolitik: 16 – 1.2.3 Probleme der wirtschaftspolitischen Beratung: 21	
2. ZIELE DER WIRTSCHAFTSPOLITIK	23
2.0 Die Problemstellung	23
2.1 Die Hierarchie wirtschaftspolitischer Ziele	26
2.1.1 Oberste Werte: 26 – 2.1.2 Primärziele: 27 – 2.1.3 Sekundärziele: 29 – 2.1.4 Zwischenziele: 32 – 2.1.5 Die Zielhierarchie: 34	
2.2 Der Prozeß der Zielbestimmung	36
2.2.1 Struktur des politischen Systems und Macht: 36 – 2.2.2 Werdegang des Stabilitätsgesetzes: 37 – 2.2.3 Die formale Strukturierung eines komplexen Entscheidungssystems: 42 – 2.2.4 Die Aktivität von Parteien und Verbänden im Entscheidungsprozeß: 47 – 2.2.5 Der Kompromiß als Grundlage der Bestimmung von wirtschaftspolitischen Zielen: 48	
2.3 Die Analyse wirtschaftspolitischer Zielfunktionen	50
2.3.1 Kriterien der Prüfung eines Zielsystems: 50 – 2.3.2 Überprüfung der technischen Richtigkeit: 51 – 2.3.3 Die gesellschaftspolitische Stimmigkeit: 60	

3.	INSTRUMENTE DER WIRTSCHAFTSPOLITIK	66
3.0	<i>Die Problemstellung</i>	66
3.1	<i>Die Zuordnung von Zielen und Instrumenten</i>	68
	3.1.1 Möglichkeiten der Ordnung von wirtschaftspolitischen Instrumenten: 68 – 3.1.2 Das Optimierungsprinzip als Hauptkriterium der Überprüfung von Ziel-Mittelsystemen; Kriterien für den Einsatz der Instrumente bei fest vorgegebenen Zielen: 72 – 3.1.3 Die Optimierung von Ziel-Mittelsystemen bei nicht hinreichender Anzahl von Instrumenten und unter Ungewißheit: 78 – 3.1.4 Die Messung der Effektivität von Instrumenten: 80	
3.2	<i>Instrumente der quantitativen Wirtschaftspolitik</i>	89
	3.2.1 Allgemeine Charakteristik: 89 – 3.2.2 Strukturwirkungen und gesellschaftspolitische Probleme beim Einsatz von Instrumenten der quantitativen Wirtschaftspolitik: 91	
3.3	<i>Instrumente der qualitativen Wirtschaftspolitik</i>	94
	3.3.1 Allgemeine Charakteristik: 94 – 3.3.2 Die Problematik der qualitativen Wirtschaftspolitik: 96	
4.	FORMEN WIRTSCHAFTSPOLITISCHEN HANDELNS	99
4.0	<i>Die Problemstellung</i>	99
4.1	<i>Schwierigkeiten der diskretionären Wirtschaftspolitik: Wirkungsverzögerungen und Durchsetzungsprobleme</i>	103
	4.1.1 Interne Wirkungsverzögerungen: 103 – 4.1.2 Die Asymmetrie wirtschaftspolitischer Eingriffe: 108	
4.2	<i>Regelsysteme und Regelbindung</i>	110
	4.2.1 Allgemeine Charakteristik: 110 – 4.2.2 Einfache wirtschaftspolitische Regelmechanismen: 110 – 4.2.3 Varianten der Regelbindung: 113	
4.3	<i>Elemente einer aktiven Verstetigungsstrategie</i>	120
	4.3.1 Reduktion der Informationsverzögerung durch Indikatoren und Rahmendaten: 120 – 4.3.2 Reduktion von Entscheidungsverzögerungen durch formalisierte Problemlösungsverfahren: 127 – 4.3.3 Verfahren zur langfristigen Optimierung einer wirtschaftspolitischen Zielfunktion: 133	
LITERATURVERZEICHNIS		136
KOMMENTIERTES SACHREGISTER		143

VERZEICHNIS DER ABBILDUNGEN

1.1	Zusammenhang zwischen dem wirtschaftlichen und dem politischen Teilsystem einer Gesellschaft	17
1.2	Modell der wirtschaftspolitischen Entscheidung im Zusammenhang von Wirtschafts- und Politiksystem	20
2.1	Ableitung beschäftigungspolitischer Zielnormen aus dem Primärziel »Wohlfahrt«	35
2.2	Entstehung des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft	38
2.3	Formale Gliederung eines komplexen politischen Entscheidungssystems	43
2.4	Harmonie und Antinomie als typische Form von Beziehungen zwischen wirtschaftspolitischen Zielen	53
2.5	Kreislaufbeziehungen in einer Volkswirtschaft mit außenwirtschaftlicher Verflechtung	57
2.6	Relationenmatrix für ein einfaches Kreislaufmodell	59
3.1	Ordnung von wirtschaftspolitischen Instrumenten nach Sachbereich und Eingriffsart	70
3.2	Der Zusammenhang von Zielen und Instrumenten nach J. Tinbergen	73
3.3	Die Zuordnung von Zielen und Instrumenten nach R. A. Mundell	76
3.4	Die Messung der Effektivität von wirtschaftspolitischen Instrumenten	81
3.5	Haupt- und Nebenwirkungen von wirtschaftspolitischen Instrumenten	84
3.6	Der Zusammenhang von Gesamteffektivität und Instrumentenaufwand	86
4.1	Stabilisierungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1967–1973	104
4.2	Mengenindikator, Kosten- und Preisindikator des Sachverständigenrats, 1960–1973	122
4.3	Phasen der Systems Analysis	128
4.4	Der Entscheidungsprozeß als kontinuierlicher Lernprozeß	132

VERZEICHNIS DER TABELLEN

2.1	Ausgewählte Eckwerte der »mittelfristigen Zielprojektion« 1971–1976 für die Bundesrepublik Deutschland	61
4.1	Zielprojektionen der Bundesregierung 1967–1973	106
4.2	Tatsächliche Entwicklung der Indikatoren für Preisniveaustabilität und Vollbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland 1967 –1973	106
4.3	Zusammensetzung des Mengen-, des Kosten- und Preisindikators des Sachverständigenrats	124

1. Grundlagen und Aufgaben

1.0 DIE PROBLEMSTELLUNG

Auf allen Ebenen der wirtschaftenden Gesellschaft werden wirtschaftspolitische Aktivitäten entfaltet, die sich auf Phänomene des Wirtschaftssystems beziehen: Mikroeingriffe beeinflussen die Produktion, Distribution und Konsumtion auf einzelnen Märkten; Makroeingriffe steuern die Entwicklung der globalen Kreislaufkomponenten und bestimmen die Entstehung, Verteilung und Verwendung des gesellschaftlichen Produkts; strukturelle Eingriffe lenken die sektorale und regionale Verteilung von Produktion und Konsumtion; durch ordnungspolitische Eingriffe werden schließlich die institutionellen Rahmenbedingungen der Mikro- und Makroprozesse gestaltet.

Daß sich hieran die Frage knüpft, ob diese Aktivitäten erfolgreich sind, ist nur konsequent: Der wirtschaftliche Ablauf entscheidet in den modernen, hoch differenzierten und zugleich integrierten Industriegesellschaften über das Schicksal jeder einzelnen Wirtschaftseinheit und Gesellschaftsgliederung in hohem Maße. Die Entwicklung des wohlfahrtsstaatlichen Systems hat dazu geführt, daß das reibungslose Funktionieren der Markt- und Kreislaufprozesse als öffentliches Gut empfunden wird, so daß eine Regierung zum guten Teil an ihren wirtschaftspolitischen Erfolgen gemessen wird. So sind Wirtschaft und Politik fusioniert und bedingen sich gegenseitig (J. STOHLER, 1964, I).

Entsprechen die Ergebnisse der Wirtschaftspolitik nicht den Erwartungen, die die Öffentlichkeit hegt, sind die Ursachen dafür a priori in bestimmten Mängeln zu suchen:

- Die Realität, die die Rahmenbedingungen des wirtschaftspolitischen Handelns bildet, ist nicht hinreichend vollständig und realistisch erfaßt.
- Die Hypothesen über relevante Kausalbeziehungen, die dem Einsatz von Instrumenten zugrundeliegen, sind mangelhaft.
- Die Ziele, die verwirklicht werden sollen, sind widersprüchlich oder unscharf formuliert.
- Die wirtschaftspolitischen Handlungsprogramme und Strategien erweisen sich als schlecht konzipiert und nicht durchsetzbar.

Da die praktische Wirtschaftspolitik auf konkrete Sachverhalte bezogen ist, findet auch die Mängelanalyse naturgemäß im Rahmen der sachbezogenen Spezialpolitiken statt (so z. B. in H. GIERSCHE [ed.] 1972 und 1973). Die

Analyse von Problemen wird sich dabei aber stets übergeordneter Leitsätze bedienen müssen, die Kriterien für die Beurteilung der einzelnen wirtschaftspolitischen Aktionen liefern. Solche Prinzipien versucht die Theorie der Wirtschaftspolitik zu entwickeln.

Die Theorie der Wirtschaftspolitik zielt darauf ab, durch die wissenschaftliche Analyse wirtschaftspolitischen Handelns bessere Politik zu ermöglichen.

Ihre Aufgabe ist es deshalb, sinnvolle Handlungsalternativen durch die Diskussion von Normen und instrumentalen Möglichkeiten und die kritische Prüfung der diesen zugrundeliegenden Werte und Theorien bereitzustellen. Dabei werden zunächst die herrschenden Bedingungen als gegeben hingenommen. Sie geben den Rahmen für die Auswahl der besten unter den vorhandenen Handlungsmöglichkeiten ab. Sofern sich jedoch keine Möglichkeit als befriedigend erweist, sind neue Alternativen zu erschließen, die durch die Variation der institutionellen Rahmenbedingungen entstehen.

Die Theorie der Wirtschaftspolitik erschöpft sich damit nicht im Beschreiben und Generalisieren der faktischen Politik. Sie drängt über die Deskription und Klassifizierung hinaus, indem sie die Politik selbst begrifflich präzisiert, die wesentlichen Komponenten wirtschaftspolitischen Handelns in ihrem wechselseitigen Zusammenhang diskutiert und die normativen Implikationen aufklärt.

Als *Metapolitik* (Y. DROR, 1971, 11) ist sie nicht mit der wirtschaftspolitischen Praxis identisch. Sie ist aber auf diese bezogen, weil ihr Ziel, bessere Handlungsmöglichkeiten zu beschreiben, die Qualität der Praxis erhöhen soll. Sie muß von der Praxis lernen, die allgemeinen Leitlinien und Alternativen so zu konkretisieren, daß sie anwendungsrelevant werden. Denn die Theorie der Wirtschaftspolitik ist kein Selbstzweck.

Sie ist *Grundlage der wirtschaftspolitischen Beratung* und beeinflusst das praktische Handeln, indem sie auf die jeweils auftretenden Problemlagen angemessene Antworten gibt.

Aus dem normativen Anspruch der Theorie der Wirtschaftspolitik und der Forderung, daß die allgemeinen Prinzipien der Theorie empirisch relevant sein müssen, wenn sie zur Lösung praktischer Wirtschaftspolitikprobleme beitragen sollen, ergibt sich eine *doppelte Aufgabe*:

– Die Theorie der Wirtschaftspolitik muß *Prinzipien richtigen wirtschaftspolitischen Handelns bestimmen* und Kriterien zur Überprüfung der Praxis aufstellen (→ 1.1).

– Die Theorie der Wirtschaftspolitik muß sich mit den in einer gegebenen Situation relevanten Faktoren des sozialen Lebens beschäftigen, um die *Realisierbarkeit ihrer Prinzipien prüfen* und gegebenenfalls bessere ableiten zu können (→ 1.2).

Letzten Endes geht es darum, theoretisch fundierte Maßstäbe für die Beurteilung von Handlungsprogrammen zu gewinnen, die die wirtschaftliche und gesellschaftliche Wirklichkeit berücksichtigen. Nur durch Realitätsbezogenheit läßt sich der Umschlag des berechtigten normativen Anspruchs zur bloßen Ideologie

vermeiden, die die Realität in ihrem unvollkommenen Zustand beläßt, weil sie an ihr vorbei problematisiert (K. MANNHEIM, 1952, 2).

1.1 WIE IST THEORIE DER WIRTSCHAFTSPOLITIK MÖGLICH?

1.1.1 Die Suche nach Prinzipien des richtigen wirtschaftspolitischen Handelns geht davon aus, daß jede menschliche Aktivität, die nicht als irrational und damit kritikwürdig erscheinen soll, zweckmäßig, folgerichtig und so angelegt sein muß, daß die gesetzten Ziele auf bestmögliche Art und Weise verwirklicht werden.

Diese Vorstellung ergibt sich aus dem Paradigma, daß die Lebenszeit als die entscheidende unter den natürlichen Grundlagen der menschlichen Existenz begrenzt ist. Jegliche Aktivität muß dieses Faktum einkalkulieren und mit dem letzten »knappen Gut« überlegt und zweckdienlich umgehen. Durch Deduktion auf die Ökonomik übertragen erfährt das allgemeine *Prinzip der Zeitökonomie* eine spezifische Interpretation als *fundamentales ökonomisches Gesetz*, das die möglichst rationale Disposition über knappe Ressourcen fordert (P. BERNHOLZ, 1972, 1.1).

Eine solche Übertragung ist zwar nicht unproblematisch, weil zumindest in der Gesellschaft Knappheit andere als natürliche Ursachen haben kann und somit auch ein historisches Phänomen ist (O. LANGE, 1968, 5). Doch kann das Rationalprinzip als technische Leitlinie des praktischen Handelns unter gegebenen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedingungen eingeführt werden. Die Wirtschaftspolitik soll sich demzufolge – wenn sie die im Wirtschaftssystem ablaufenden Prozesse wirksam beeinflussen will – solcher Instrumente bedienen, die sich am besten zur Erfüllung von vorgegebenen Zielen eignen: Rational ist eine Politik, die planmäßig auf die Verwirklichung eines umfassenden, wohlgedachten und in sich ausgewogenen Zielsystems gerichtet ist und dabei den höchsten Erfolgsgrad erreicht, der unter den jeweiligen Umständen möglich ist (H. GIERSCHE, 1960, 1 II 1).

Nach dieser Definition muß die Theorie der Wirtschaftspolitik Ziel-Mittelbeziehungen suchen, die der Maxime zweckrationalen Handelns entsprechen, und ihre Anwendung in der Praxis prüfen. Um das zu erreichen, muß sie zunächst die vorhandenen Ziele beschreiben und die Rahmenbedingungen des wirtschaftspolitischen Handelns erfassen. Innerhalb des so abgesteckten Handlungsfeldes sind dann die bestmöglichen Programme und Strategien durch Umformung gesicherter Erklärungssätze der positiven Ökonomik zu bestimmen. – Im Kern – wie hieraus geschlossen werden kann – stellt deshalb die *Forderung nach rationaler Wirtschaftspolitik ein instrumentales Problem* dar (Th. PÜTZ, 1975 1.2).

Wenn das Rationalitätsaxiom als universales Prinzip anerkannt ist, muß richtige Wirtschaftspolitik in jedem Falle *zweckerational* sein. Doch kann bezweifelt werden, daß sich die Theorie der Wirtschaftspolitik lediglich auf die Diskussion

von instrumentalen Problemen zu beschränken hat, wie dies unter Berufung auf Max Weber oft behauptet wird (M. WEBER, 1973, I). Zwar soll die reinliche Scheidung des instrumentalen Bereichs, für den die Theorie der Wirtschaftspolitik zuständig ist, vom Bereich der wissenschaftlicher Durchdringung unzugänglichen Werte und Grundüberzeugungen die Theorie vor Glaubensauseinandersetzungen bewahren. Urteile über die »Bedeutung« und die »Widerspruchslosigkeit des Gewollten«, die nach dieser Auffassung allein als zulässig erachtet werden, sichern quasi die Grenze, da sie die Gewähr bieten, daß eine wesentliche Bedingung rationalen Handelns erfüllt wird: Handeln kann nur zweckmäßig und optimal sein, wenn die *Ziele offengelegt und widerspruchslos* definiert sind.

Kann Handeln aber rational sein, wenn die Ziele zwar formal in sich stimmig definiert, jedoch im Sinngehalt uneindeutig sind? Hinter Zielen, die faktisch als vorgegeben hingenommen werden, können sich *diffuse und unbegründbare Wertvorstellungen* verbergen, die bei aller formalen Stringenz der Ziele das Handeln, das sich auf sie bezieht, irrational werden läßt.

Typisch für solche Erscheinungen ist z. B. das *naturalistische Werturteil*, nach dem bestimmte Ziele, wie »Wohlfahrt« und »Sicherheit« unmittelbar aus »menschlichen Grundbedürfnissen« abgeleitet und selbstverständlich als Bezugsbasis des Handelns unterstellt werden. Ähnlich einzuordnen sind auch »*kulturphilosophische Werturteile*«, die sich aus dem Aufzählen und Gegenüberstellen der in verschiedenen sozialen Kontexten vorherrschenden Normen ergeben und die – sofern ihre »überwiegende Gültigkeit« angenommen wird – als Grundlage des Handelns bezeichnet werden.

Bei näherer Betrachtung zeigt sich aber, daß es hier kaum um objektive Aussagen gehen kann. Die allgemeinen Ziele, die genannt werden, tragen oft den Charakter von *Leerformeln*, die je nach der »persönlichen Überzeugung« des Forschers interpretiert werden. Bei der hohen Allgemeinheit der Aussage sind diese wertenden Akte jedoch nicht mehr nachprüfbar, und der Verdacht liegt nahe, daß die Ziele und die auf sie bezogenen Handlungsvorschläge damit willkürlich sind (F. MACHLUP, 1969).

Die Ausgliederung des Wertbereichs aus der Zuständigkeit der Theorie der Wirtschaftspolitik kann Rationalisierungen (d. h. individuelle Scheinrechtfertigungen) und Ideologisierung (d. h. kollektive Scheinrechtfertigungen) fördern und dadurch *Immunisierungsstrategien* begünstigen, die darauf hinauslaufen, bestimmte Handlungsprogramme durchzusetzen, die sonst nicht zu begründen sind (H. ALBERT, 1971, II).

Die Theorie der Wirtschaftspolitik muß sich also auch mit der Ableitung und Konkretisierung von Normen, Zielen und Werten beschäftigen, wenn sie die Möglichkeit rationalen Handelns vom Sinngehalt her sichern will. Zweckrationalität oder technische Rationalität und Wertrationalität oder finale Rationalität ergänzen sich nämlich. Sie stellen beide eine wesentliche Bedingung des richtigen wirtschaftspolitischen Handelns dar.

1.1.2 Allerdings darf dies nicht so verstanden werden, daß sich die Theorie der Wirtschaftspolitik in einen »moralischen« Zweig (die Politische Ökonomie)

und einen »praktischen« Zweig (die Praxeologie) aufspalten läßt, die je für sich genommen ein Gegenstand der Untersuchung sein können. Der Bereich der Werte und Ziele kann vom Bereich der Instrumente weder logisch noch faktisch separiert werden. Bestimmte Ziel-Mittelbeziehungen, die einer Betrachtung unterzogen werden, sind stets nur ein Ausschnitt aus einer *Ziel-Mittelkette*, die *im Prinzip unendlich* ist: Die gegebenen Ziele enthüllen sich als Mittel zur Verwirklichung vorgelagerter Ziele. Und die vorhandenen Instrumente können – wenn sie über Hilfsgrößen wirken – von der Ebene dieser Größen aus als Ziele interpretiert werden. Insofern ist es unmöglich, eine Trennungslinie zu fixieren, die den Bereich der Mittel vom Bereich der Ziele ein für allemal scheidet (G. MYRDAL, 1975 a).

Untermuert wird diese Aussage durch die Erfahrung, daß selbst der instrumentale Bereich nicht wertneutral ist, weil zur Beurteilung der vorhandenen Handlungsmöglichkeiten zumindest *hilfsweise Werturteile* gefällt werden müssen, eine Notwendigkeit, die sich vor allem aus dem schwierigen Verhältnis der positiven Theorie zur Realität ergibt.

Bei der Beurteilung der technischen Rationalität muß sich die Theorie der Wirtschaftspolitik nämlich auf die Aussagen der positiven Ökonomik stützen. Sie kann dies jedoch nur, wenn die Hypothesen, die die Ökonomik bereitstellt, empirisch nicht falsifiziert werden konnten. Dem *Popper-Kriterium* entsprechend spiegeln nur solche Theoreme die Realität korrekt wider und können zur Basis von Urteilen über richtiges Handeln werden (H. GIERSCH, 1960, 1 III).

Allerdings gibt dieses Testverfahren nur beschränkte Auskunft darüber, ob Theoreme für die Erklärung eines bestimmten Ausschnitts der Realität auch tatsächlich relevant sind. Denn im Unterschied zur Naturwissenschaft, die sich mit objektiven Erscheinungen beschäftigt und deshalb darauf vertrauen kann, daß Hypothesen mit größerem empirischen Erklärungsvermögen alle anderen Hypothesen letztendlich überwinden, kann die Ökonomik mit einer entsprechenden Stufenfolge von an Erklärungsgehalt zunehmenden Hypothesen nicht rechnen, weil das Objekt der Betrachtung historischen Wandlungen unterworfen ist. Während der einzelnen Phasen der Entwicklung eines Wirtschafts- und Gesellschaftssystems treten Faktoren als besonders problematisch und erklärungsbedürftig hervor, andere hingegen zurück, ohne aber jemals fortzufallen. Hypothesen, die sich in einer bestimmten Situation als realistisch erweisen, können diese Qualität in einem anderen Zusammenhang verlieren, ohne deshalb objektiv falsch zu werden. Insofern kennt die Ökonomik keine »wissenschaftlichen Revolutionen«, sondern nur *Veränderungen im Grade der Relevanz*, die Theoremen im Hinblick auf die Realität beigemessen werden (J. R. HICKS, 1975, IV).

Die Entscheidung, welche der Erklärungshypothesen, die die positive Ökonomik bereitstellt, als Grundlage der normativen Aussage über richtiges Handeln herangezogen werden soll, hängt deshalb stets mit von qualitativen Überlegungen über die Relevanz einer Hypothese ab (O. MORGENSTERN, 1972), die wiederum nur durch eine entsprechende Interpretation der sich wandelnden

wirtschaftlichen und sozialen Realität festgestellt werden kann. Ohne Werturteile kann diese Interpretation aber nicht auskommen.

Selbst wenn nach allgemeiner Überzeugung ein Theorem die Realität richtig abbildet, ist dennoch nicht sicher, ob es alle Handlungsmöglichkeiten und deren Konsequenzen exakt beschreibt. Denn die Prozesse, die in einem Wirtschafts- und Gesellschaftssystem ablaufen, sind in hohem Maße mit *Ungewißheit* behaftet. Sind aber die möglichen Aktionsmuster nicht vollständig erfaßt, und können die Folgen der bekannten Alternativen nicht prognostiziert werden, ist die Wahl der bestgeeigneten Möglichkeit nicht durchführbar. Empfehlungen bezüglich des Einsatzes von Instrumenten stützen sich deshalb oft auf qualitative Erwägungen (T. W. HUTCHISON, 1963).

1.1.3 Die Wertproblematik stellt damit ein entscheidendes Phänomen dar, dem sich die Theorie der Wirtschaftspolitik nicht durch mehr oder weniger willkürliche Abgrenzungen entziehen darf. *Muß sich auch die praktische Beratung auf die Untersuchung bestimmter Ziel-Mittelkomplexe konzentrieren, so darf sie dabei doch den universalen Ziel-Mittelzusammenhang, der den Bereich der finalen und der technischen Rationalität einschließt, nicht aus den Augen verlieren, wenn sie die Wirtschaftspolitik nicht durch verborgene und irrationale Wertungen gefährden will.* Ziele und Werte dürfen für die Theorie der Wirtschaftspolitik kein »Tabu« darstellen (K. SCHILLER, 1964, I). Ihre Diskussion vermag erst die umfassende Rationalität der Wirtschaftspolitik zu sichern.

Die Theorie der Wirtschaftspolitik muß sich deshalb die Forderung Myrdals nach der *expliziten Einführung von Werturteilen* zu eigen machen (G. MYRDAL, 1975 b). Sie muß diese hypothetisch oder bekenntnishaft vorausgesetzten Urteile sodann auf die *Stringenz ihrer Ableitung aus vorgelagerten Werten* untersuchen. Dabei gibt es im Prinzip keine letzten Axiome oder »Grundanliegen«, vor denen die Analyse halt zu machen hätte, weil kein logisch begründbares Argument dafür existiert, daß bestimmte Grundsätze nur noch durch glaubensmäßige Überzeugung, nicht durch Einsicht gerechtfertigt werden können (H. ALBERT, 1971, V). Im Gegenteil: Die Theorie der Wirtschaftspolitik kann nur dann wirklich jene Handlungsalternativen aufzeigen, die für eine aktuelle oder zukünftige ökonomische und gesellschaftliche Situation relevant sind, wenn sie über die etablierte Routine in der Interpretation von Werten oder über dogmatisierte Setzungen hinaus vorhandene, aber auch hypothetische Ziele und Normen diskutiert und deren Eignung für die Bewältigung der durch die Praxis gestellten Probleme klärt (H. ALBERT, 1968, 10; A. LOWE, 1965; H. K. SCHNEIDER, 1969, I).

Die *Überprüfung von Werten* kann sich zunächst auf das von Myrdal angegebene Verfahren stützen (G. MYRDAL, 1971, 3+11), mit dem Ziel, ihnen »Bewußtheit, spezifischen Charakter und verbale Genauigkeit« zu verleihen. »Meinungen«, in denen Aussagen über die Realität mit solchen über wünschbare Zustände vermischt sind, müssen in ihre beiden Komponenten aufgelöst werden, so daß *Seinsaussagen* (»Ansichten«) von *Sollensaussagen* (»Wertun-

gen«) *unterschieden* werden können. Die Sollensaussagen sind dann zu präzisieren und auf ihre konkreten Begriffsinhalte zu untersuchen. Dabei ist jeweils festzustellen, inwieweit sich die einzelnen Wertungen auf die tatsächlichen *Interessen* von bestimmten Gruppen innerhalb der Gesellschaft beziehen und für die Gestaltung der Realität von Bedeutung sind.

In einem zweiten Schritt ist zu testen, ob solche *Wertungen als Basis für wirtschaftspolitische Programme und Strategien* in Frage kommen. Die Voraussetzung hierfür ist, daß sie einerseits diejenigen Prinzipien repräsentieren, die artikuliert würden, wenn die Mitglieder einer Gruppe über eine *bessere Kenntnis der Wirklichkeit* verfügten (G. MYRDAL, 1975 b, 5), und daß sie andererseits *von möglichst vielen Mitgliedern der Gesellschaft geteilt* werden können, d. h. »verallgemeinerungsfähig« sind (J. HABERMAS, 1973, III 3). Denn nur solche Werte und Ziele können die Bezugsbasis einer rationalen Wirtschaftspolitik bilden, die nicht auf subjektiven Setzungen beruhen, sondern die durch eine rational motivierte allgemeine Anerkennung begründet sind und jederzeit der Kritik unterzogen werden dürfen.

Diese Bedingungen lassen sich am *Modell des »rationalen Diskurses«* prüfen, das von der Unbeschränktheit des Zugangs von Teilnehmern, Themen und Beiträgen ausgeht, durch die Abwesenheit von Zwang (außer dem zum besseren Argumentieren) gekennzeichnet ist und insofern die *täuschungsfreie Feststellung von Interessen und Werten* erlaubt, die kommunikativ von der Mehrheit der Mitglieder einer Gesellschaft geteilt werden können (J. HABERMAS, 1973, III 2). Durch diese simulierte Diskussion zwischen Gruppen können Wertungen auf Interessen zurückgeführt, auf ihren Ideologiegehalt bzw. ihre gesellschaftliche Relevanz getestet und die Möglichkeit ihrer Universalisierung festgestellt werden.

Allgemeinverbindliche Normen sind hierdurch freilich nicht endgültig zu setzen. Dies kann und soll auch das Ziel der evaluierenden Analyse der vorhandenen und der hypothetisch als möglich eingeführten Werte nicht sein. Das Modell des rationalen Diskurses dient lediglich dem Zweck, formale Kriterien zu entwickeln, mit deren Hilfe die Ableitung wirtschaftspolitischer Ziele auf ihre Rationalität überprüft werden kann. Denn die Forderung nach einer rationalen Wirtschaftspolitik impliziert, daß sowohl die technische oder Zweckrationalität als auch die finale oder Wertrationalität an Standards gemessen werden, die kontrollierbar sind, selbst wenn sie im Hinblick auf die Praxis nicht immer direkt anwendbar sein mögen.

1.2 THEORIE DER WIRTSCHAFTSPOLITIK ALS ANLEITUNG FÜR DIE PRAXIS

1.2.1 Die Übersetzung der Einsichten über richtiges wirtschaftspolitisches Handeln in die Praxis ist kein einfacher geradliniger Prozeß, dessen Ergebnis lediglich vom Können des Theoretikers abhängt. Die Theorie wirkt allein über Vermittlungen. Sie schlägt sich infolgedessen »gebrochen« in der Praxis nieder.

Die Vermittlungen, mit denen die Theorie zu rechnen hat, wenn ihre Aussagen praxisrelevant sein sollen, ergeben sich aus der *Einbettung der ökonomischen Abläufe und Strukturen in das umfassende Gesellschaftssystem*. Wirtschaftspolitik findet an der Nahtstelle zwischen dem wirtschaftlichen und dem politischen Teilsystem der Gesellschaft statt. Sie ist deshalb entscheidend von den Prozessen und Strukturen des Politiksystems geprägt, obwohl ihr eigentliches Objekt die Phänomene des Wirtschaftssystems sind.

Das Politiksystem in seinen spezifischen Ausformungen, wie sie im Prozeß der historischen Entwicklung der einzelnen Industriegesellschaften entstanden sind, beeinflusst die wirtschaftspolitische Entscheidung und die Durchführung der Wirtschaftspolitik vor allem durch zwei Faktoren: Das *Partialinteresse* von einzelnen Mitgliedern oder von großen Gruppen der Gesellschaft sucht Strukturen und Prozesse so zu gestalten, daß sie zugunsten der Interessenten wirken. Vehikel dieses Strebens ist die *wirtschaftliche und gesellschaftliche Macht*, die sich in der Fähigkeit ausdrückt, die eigenen Interessen gegen den Widerstand anderer durchzusetzen (M. WEBER, 1964, I 17). Ob durch Setzung oder Übereinkunft legitimiert, oder faktisch (da unwidersprochen) sanktioniert, prägt sie den Prozeß der wirtschaftspolitischen Willensbildung und die wirtschaftspolitischen Aktionen. Die Theorie der Wirtschaftspolitik muß daher die Triebkräfte des politischen Handelns erkennen und in ihren Vorschlägen berücksichtigen, wenn zweck- und wertrationale Programm- und Strategievorschläge mit Erfolg in die Praxis umgesetzt werden sollen. Sie muß davon ausgehen, daß Wirtschaftspolitik wesentlich ein »*Handeln in Konflikten*« (K. SCHILLER, 1962, VII 1) im gesellschaftspolitischen Spannungsfeld ist.

1.2.2 Die *Einbeziehung politischer Faktoren in die Theorie der Wirtschaftspolitik* wird dadurch möglich, daß formal das Wirtschaftssystem als Teil eines umfassenden Gesellschaftssystems definiert ist. Letzteres stellt die Gesamtheit der Beziehungen dar, die Menschen untereinander eingehen. Im Verlaufe der historischen Entwicklung der Gesellschaftssysteme – so kann angenommen werden – sind aus ursprünglich wenig differenzierten Gruppierungen durch Selektion und Organisation hochdifferenzierte, leistungsfähige Systemgebilde entstanden, in denen die Erfüllung spezifischer Aufgaben bestimmten Komponenten zugeteilt ist. Idealtypisch werden diese Komponenten durch drei Teilsysteme beschrieben:

- Das *wirtschaftliche Teilsystem*, in dem die materielle Basis für das Funktionieren des gesamten Gesellschaftssystems bereitgestellt wird;
- das *politische Teilsystem*, dem die Gestaltung der Systemstruktur und die Steuerung der innerhalb der einzelnen Teilsysteme und zwischen ihnen ablaufenden Prozesse obliegen;
- das *soziokulturelle Teilsystem*, von dem aus die normativen Strukturen reguliert, und Motivation und Loyalität erzeugt werden.

Diese Teilsysteme und die Beziehungen zwischen ihnen sind in die (außerhalb des Gesamtsystems bestehende) »Umwelt« eingebettet, die durch die Natur, aber auch durch fremde Gesellschaftssysteme bestimmt ist. Von dieser Umwelt ausgehende Störungen müssen durch zielgerichtetes, effektives Zusammen-