

# Ziel-Mittel-Trägeranalyse

## Gliederung:

### 1. Einführung

### 2. Zielanalyse

2.1 Die Frage nach dem normativen Gehalt politischer Ziele

2.2 Die Frage nach der Aktualität politischer Ziele

2.3 Die Frage nach der Begründung politischer Ziele

2.4 Die Frage nach Zielkonflikten

### 3. Mittelanalyse

3.1 Die Frage nach der Konkretisierung von Mitteln

3.2 Die Frage nach dem Eigenwert von Mitteln

3.3 Die Frage nach der Effizienz von Mitteln

3.4 Die Frage nach negativen Sekundärwirkungen

3.5 Die Frage nach der Marktkonformität von Mitteln

### 4. Trägeranalyse

4.1 Die Frage nach den Merkmalen politischer Träger

4.2 Die Frage nach dem Eigenwert politischer Träger

4.3 Das Problem der Interessenkollision

4.4 Das Problem der mangelnden Ressourcen

### 1. Einführung

Im Rahmen der Wirtschaftspolitik stehen immer wieder drei Grundfragen zur Diskussion. Erstens: Was wollen wir erreichen; es ist dies die Frage nach den konkreten Zielen der Wirtschaftspolitik. Zweitens: Wie wollen wir diese Ziele erreichen; es ist dies die Frage nach den Mitteln (Instrumenten) der Wirtschaftspolitik. Drittens: Durch wen sollen diese Aufgaben gelöst werden; es ist dies die Frage nach den Trägern der Wirtschaftspolitik.

Als erstes gilt es zu klären, wann wir von Zielen und wann von Mitteln sprechen. Man könnte zunächst festlegen, dass man immer dann von Zielen sprechen will, wenn die zur Diskussion stehenden Aufgaben um ihrer selbst willen angestrebt werden, wenn also die Aufgaben einen Eigenwert besitzen. Vom Mitteln hingegen würde man dann sprechen, wenn die anzugehenden Aufgaben keinen Eigenwert besäßen, also nur zur Erreichung übergeordneter Ziele durchgeführt würden.

Eine solche Einteilung stößt jedoch in der Praxis auf Schwierigkeiten. De facto haben nämlich nahezu alle politischen Aufgaben einen gewissen Eigenwert. Weiterhin gilt es zu berücksichtigen, dass es eine Zielhierarchie gibt, dass bestimmte Aufgaben, die als Ziel deklariert werden, selbst wiederum nur ein Unterziel zur Erreichung anderer übergeordneter Ziele darstellen und in diesem Sinne auch als Mittel zur Realisierung dieser übergeordneten Ziele angesehen werden können.

Man könnte sich zwar aus dieser Schwierigkeit dadurch heraushelfen, dass man alle politischen Aufgaben als Ziele ansieht, sofern der Eigenwert überwiegt und der Mittelcharakter von geringerer Bedeutung ist. Umgekehrt müsste man immer dann von Mitteln sprechen, wenn der Eigenwert dieser Maßnahme von geringerer Bedeutung wäre und diese Maßnahme in erster Linie zur Erreichung anderer, übergeordneter Ziele angestrebt wird.

Aber auch ein solches Verfahren stößt auf Schwierigkeiten, da ein solches Vorgehen mit der gängigen Praxis in Widerspruch geraten würde. Nehmen wir als Beispiel die Aufgabe einer Inflationsbekämpfung. Hier wird in Praxis nahezu immer von einem Ziel gesprochen. Trotzdem wird diesem Ziel allenfalls ein geringer Eigenwert zuerkannt. Wir streben im Allgemeinen eine Geldwertstabilität nicht um ihrer selbst willen an, sondern deshalb, weil wir davon ausgehen, dass von einer Inflation negative Wirkungen auf Allokation, Verteilung und unter Umständen auch auf das wirtschaftliche Wachstum ausgehen. Ganz eindeutig steht also im Vordergrund der Mittelcharakter dieses Zieles. Warum spricht man jedoch trotzdem in diesem Zusammenhang immer von einem wirtschaftspolitischen Ziel und nicht von einem Mittel der Wirtschaftspolitik?

Wir kommen damit zu einer weiteren möglichen Einteilung. Der Grund dafür, dass wir das Verfolgen einer Geldwertstabilität nicht als Mittel, sondern als Ziel einstufen, liegt nämlich darin, dass die Politik – weder die Notenbank noch der Staat – gar nicht die Möglichkeit hat, den Geldwert unmittelbar zu beeinflussen, dass vielmehr andere Maßnahmen – z. B. eine Erhöhung des Leitzinses der Notenbank – notwendig ist, um auf diese indi-

rekte Weise, also durch Einsatz eines weiteren Mittels Geldwertstabilität zu erreichen.

Der Geldwert ist definiert als Kehrwert der Summe der Preisänderungen. Der Geldwert ist stabil, verändert sich also nicht, wenn das Preisniveau konstant bleibt. Steigen jedoch die Preise im Durchschnitt, sinkt der Geldwert. Das Preisniveau ergibt sich hierbei aus dem Durchschnitt der Einzelpreise und diese ergeben sich zumindest in einer Marktwirtschaft aus dem Spiel von Angebot und Nachfrage. Sie lassen sich deshalb auch gar nicht unmittelbar durch die Politik verändern.

Aus diesen Überlegungen heraus ergibt sich eine neue Einteilung politischer Aktivitäten in Ziele und Mittel. Von einem politischen Mittel sprechen wir nur dann, wenn die Politiker die zu verändernden Variablen unmittelbar beeinflussen können, während immer dann, wenn die zu beeinflussenden Größen nur auf indirekte Weise durch Einsatz anderer Instrumente beeinflusst werden können, von Zielen gesprochen werden soll.

Worin besteht nun die Aufgabe der allgemeinen Wirtschaftspolitiklehre? Sie will den Politikern eine Entscheidungshilfe bei der Frage gewähren, welche Ziele und Mittel gewählt werden sollen und welchen Trägern diese Aufgaben zu übertragen sind. Zwei Fragen gilt es in diesem Zusammenhang zu klären. Frage Nr. 1: Ist eine Entscheidungshilfe von Seiten der Wissenschaft notwendig und ist sie möglich, weiterhin warum hat sich die Wissenschaft auf eine Hilfe zur Entscheidung zu beschränken, warum kann sie nicht aufgrund ihres größeren Wissensschatzes dem Politiker angeben, was zu tun ist? Die Frage Nr. 2 bezieht sich darauf, worin denn nun diese Entscheidungshilfe der Wissenschaft besteht.

Wenden wir uns der ersten Frage zu. Max Weber hatte das Prinzip der Werturteilsfreiheit postuliert, wonach der Wissenschaftler in seiner Eigenschaft als Wissenschaftler keine Möglichkeit hat, letztliche Werte wissenschaftlich zu beweisen oder zu widerlegen. Der Wissenschaftler habe sich deshalb dann, wenn er als Wissenschaftler dem Politiker Ratschläge erteile, der politischen Bewertung der Grundwerte zu enthalten.

Geht man von diesem allgemein anerkannten Grundsatz aus, so liegt folgende Schlussfolgerung nahe: Die Frage der anzustrebenden Ziele sei allein Sache der Politiker, der Wissenschaftler könne (zumindest in seiner Eigenschaft als Wissenschaftler) zu dieser Frage keinen Beitrag leisten. Auf der andern Seite sei die Frage, mit welchen Mitteln ein vorgegebenes Ziel verwirklicht werden soll, ein Problem, das allein und vollständig von der Wissenschaft geklärt werden könne, der Politiker könne zu dieser Frage keinen

**Beitrag leisten, es wäre am besten, wenn der Politiker den Ratschlägen der Wissenschaftler folgen würde.**

**Diese Schlussfolgerungen wären jedoch eindeutig falsch. Weder ist es richtig, dass der Wissenschaftler zur Frage der erwünschten Ziele überhaupt keinen Beitrag leisten kann, noch entspricht es der Wahrheit, dass ein Wissenschaftler in der Lage ist, die Frage der erwünschten Mittelwahl bei vorgegebenen Zielen abschließend und vollständig zu entscheiden.**

**Im Abschnitt über die Zielanalyse werden wir ausführlich zeigen, dass der Wissenschaftler sehr wohl im Hinblick auf mehrere Fragen einen echten Beitrag zur Zielfindung leisten kann. Hier an dieser Stelle soll lediglich anhand eines Beispiels aufgezeigt werden, worin denn unter anderem der Beitrag des Wissenschaftlers zur Zielfindung bestehen kann.**

**Wir haben oben bereits davon gesprochen, dass wir in der Realität im Allgemeinen von einer Vielzahl von Zielen ausgehen müssen, welche zumeist in einem hierarchischen Verhältnis zueinander stehen. Es gibt letztliche Grundwerte und es gibt andere Ziele, welche sich von diesen Grundwerten ableiten lassen. Die letztlichen Grundwerte sind in der Regel in einer Verfassung niedergelegt und stehen deshalb ohnehin in der praktischen Politik nicht mehr zur Diskussion.**

**Die Mehrheit der Ziele, um welche die Politiker ringen, sind Unterziele, die sich aus den letztlichen Grundwerten ableiten. Unterziele haben aber immer – wie bereits angedeutet – auch einen Mittelcharakter. Gerade wenn man der Meinung ist, dass der Wissenschaftler sehr wohl einen Beitrag dazu leisten kann, mit welchen Mitteln ein bestimmtes Ziel zu erreichen ist, kann der Wissenschaftler – ohne seine Grenzen zu überschreiten – auch zur Klärung der Frage beitragen, inwieweit konkret verfolgte Ziele die übergeordneten Grundwerte unterstützen oder auch behindern.**

**Aus welchen Gründen ist jedoch der Wissenschaftler andererseits nicht in der Lage, die Frage, welche Mittel für vorgegebene Ziele eingesetzt werden sollen, abschließend und allein zu entscheiden? Der Grund liegt darin, dass in der Praxis nahezu allen politischen Aktivitäten, also auch dem Mitteleinsatz ein positiver oder negativer Eigenwert zuerkannt wird.**

**Nehmen wir das Beispiel der Staatsverschuldung. Der Wissenschaftler mag noch so sehr in der Lage sein, nachzuweisen, dass ein Defizit im Staatsbudget eine Verringerung der Arbeitslosigkeit ermöglicht und damit ein geeignetes Instrument zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit darstellt; wir müssen immer damit rechnen, dass die Politiker und Bürger unter Umständen eine Verschuldung des Staates als solche ablehnen, also einem Defizit einen**

negativen Eigenwert zuerkennen und sich aus diesen Gründen gegen diese konkrete Maßnahme aussprechen. Über die Berechtigung eines solchen negativen oder auch positiven Eigenwertes kann der Wissenschaftler jedoch nicht abschließend entscheiden. Hier gilt das von Max Weber formulierte Postulat der Werturteilsfreiheit.

Kommen wir nun zur Frage Nr. 2: Worin besteht nun die Entscheidungshilfe eines Wissenschaftlers zur Lösung wirtschaftspolitischer Probleme? Der Wissenschaftler kann dadurch der Politik eine Entscheidungshilfe gewähren, dass er die Wirtschaftstheorie auf die praktischen Probleme der Wirtschaftspolitik anwendet. Machen wir uns diesen Zusammenhang anhand eines Beispiels klar.

Nehmen wir das Beispiel der Beschäftigungspolitik. Die Politik stehe vor der Tatsache, dass – aus welchen Gründen auch immer – die Beschäftigung zurückgeht und dadurch Arbeitslosigkeit entsteht und zwar in einem Umfang, welcher politisch nicht tragbar erscheint. Es entsteht ein politischer Handlungsbedarf. Die Politiker verfolgen das Ziel, den Beschäftigungsgrad zu steigern und damit die Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Als Mittel zur Beschäftigungssteigerung stehe eine keynesianische Beschäftigungspolitik und zwar eine Erhöhung des Defizits des Staatsbudgets zur Diskussion.

Der Wissenschaftler ist nun gefragt, ob dieses Mittel geeignet erscheint, den Beschäftigungsgrad zu steigern. Der Wissenschaftler kann diese Frage dadurch beantworten, dass er die Beschäftigungstheorie heranzieht, wobei wir unterstellen wollen, dass der Wissenschaftler die von Keynes entwickelte Beschäftigungstheorie als relevante und akzeptierte Theorie anerkennt.

Diese Beschäftigungstheorie hat – wie jede andere Theorie – bestimmte Problemgrößen, welche es zu erklären gilt; in unserem Falle soll der gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsumfang erklärt werden. Weiterhin führt die keynesianische Beschäftigungstheorie ihre Problemgröße auf andere ökonomisch relevante Datengrößen zurück. Im Falle der von Keynes entwickelten Beschäftigungstheorie wird die Beschäftigung in unmittelbarer Abhängigkeit von der Inlandsproduktion gesehen, wobei der Umfang der Inlandsproduktion seinerseits von der effektiven Nachfrage, also einerseits von der Konsum- und Investitionsnachfrage bestimmt wird, andererseits auch von der Höhe der defizitär finanzierten Staatsausgaben sowie dem Leistungsbilanzüberschuss abhängt.

Die Beschäftigungstheorie zeigt dann auf, wie sich eine Veränderung z. B. in dem Umfang des staatlichen Budgetdefizits auf das Inlandsprodukt und indirekt auf die Beschäftigung auswirkt. So könnte die Theorie z. B. zu dem Schluss kommen, dass eine Erhöhung des Defizits des Staatsbudgets um 1

**Mrd. € zu einer Steigerung des Inlandsprodukts von 3 Mrd € führe und dass diese Produktionssteigerung eine Mehrbeschäftigung von 100.000 Arbeitnehmern zur Folge habe.**

**Was nun für die Wirtschaftstheorie eine Problemgröße darstellt, ist für die Wirtschaftspolitik Zielgröße. Die Beschäftigungstheorie will den Umfang der Beschäftigung erklären, der Politiker will das Ziel verfolgen, den Umfang der Beschäftigung zu steigern. Gleichzeitig gilt, dass für die Beschäftigungstheorie das Defizit im Staatsbudget als einer der möglichen Bestimmungsgründe der Beschäftigung gilt, während in der Politik dieses Budgetdefizit als Mittel der Beschäftigungspolitik angesehen wird. Man kann also davon sprechen, dass die Anwendung der Wirtschaftstheorie auf die Wirtschaftspolitik in einer soziotechnischen Umformulierung der Wirtschaftstheorie liegt. Ursachen oder Bestimmungsgründe werden zu Mitteln, Problemvariable zu Zielgrößen.**

## **2. Zielanalyse**

### **2.1 Die Frage nach dem normativen Gehalt politischer Ziele**

**Wenden wir uns nun der Frage zu, welchen Beitrag der Wirtschaftswissenschaftler zur Zielfindung in der Wirtschaftspolitik leisten kann. Wir wollen hierbei vier Kriterien unterscheiden.**

**Als erstes gilt es festzustellen, dass Politiker oftmals bestrebt sind, ihre Zielformulierungen sehr vage und unbestimmt zu formulieren. Für die Kontrolle durch die Wähler, denen ein Politiker in einer Demokratie ausgesetzt sein sollte, ist es jedoch unerlässlich, dass die Ziele eindeutig formuliert sein und einen konkreten Inhalt haben müssen. Die Aufgabe der Wissenschaft hierbei kann darin bestehen, dass sie den normativen Gehalt der einzelnen Zielvorstellungen überprüft (1. Frage nach dem normativen Gehalt von Zielen).**

**Als zweites muss davon ausgegangen werden, dass Ziele von den Politikern vor allem deshalb formuliert werden, um konkrete Problemlagen zu beseitigen oder zumindest zu vermindern. Hierbei können die von den Politikern angestrebten Ziele in recht unterschiedlichem Maße aktuell sein. Nehmen wir den Fall, dass Politiker in Aussicht stellen, dass auch Arbeitnehmer am Erwerb von Aktien beteiligt werden sollten, dass aber unklar ist, inwieweit die Arbeitnehmer auch bisher schon im Besitz von Aktien sind. Hier gilt es von der Wissenschaft im Sinne einer Situationsanalyse zu klären, wieweit die von Politikern vorgetragenen Zielvorstellungen bereits realisiert sind**

**und wie dringlich es deshalb ist, Maßnahmen zur Realisierung dieser Ziele durchzuführen (2. Frage nach der Aktualität von Zielen).**

**Als drittes ist festzustellen, dass Politiker im Allgemeinen bestrebt sind, das Verfolgen von bestimmten Zielen zu begründen und zu verteidigen. Sie berufen sich hierbei in aller Regel auf Sachzusammenhänge, also auf Theorien, die richtig oder falsch sein können und deren Richtigkeit oftmals vom einzelnen Wähler nicht unmittelbar überprüft werden können. Hier ist es Aufgabe der Wissenschaft klarzustellen, inwieweit diese Sachzusammenhänge im Rahmen wissenschaftlicher und vor allem empirischer Forschungen bestätigt sind oder in Wissenschaftskreisen noch kontrovers diskutiert werden. (3. Frage nach der Zielbegründung)**

**Viertens schließlich müssen wir davon ausgehen, dass Politiker eine Vielzahl von Zielen gleichzeitig anstreben. Diese Ziele können in einem sehr unterschiedlichen Verhältnis zueinander stehen, sie können sich gegenseitig voraussetzen oder aber auch ausschließen. Ob sich die einzelnen Ziele ergänzen oder ob ein Zielkonflikt besteht, diese Frage kann nur im Rahmen einer wissenschaftlichen Untersuchung geklärt werden (4. Frage nach möglichen Zielkonflikten).**

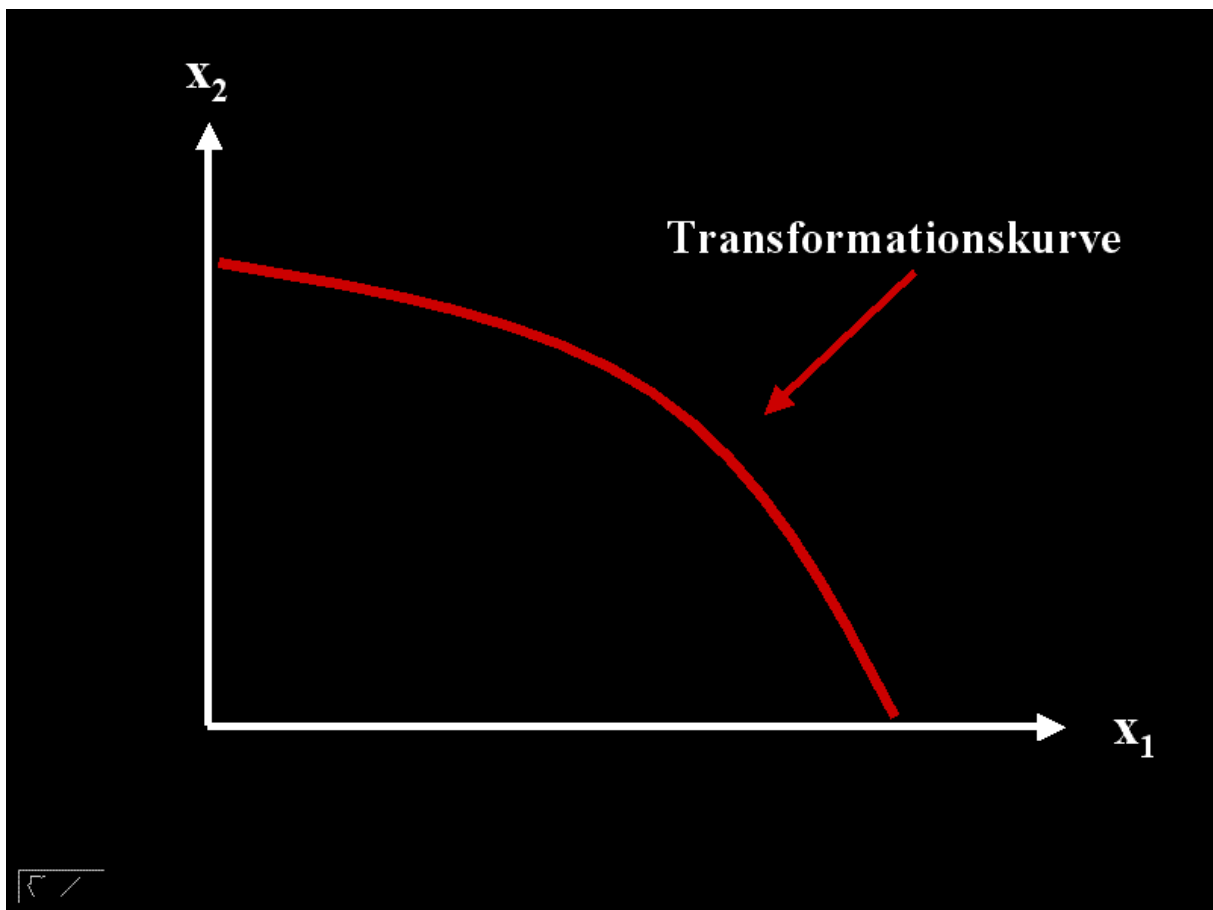
**Man könnte fünftens einen Beitrag der Wissenschaft zur Zielfindung auch darin sehen, zu überprüfen, ob die von den Politikern angestrebten Ziele überhaupt realisierbar sind, oder ob die Ziele einen utopischen Charakter aufweisen. Da diese Frage jedoch gleichbedeutend mit der anderen Frage ist, ob es überhaupt Mittel gibt, welche diese Ziele zu realisieren helfen, wollen wir die Frage nach dem utopischen Charakter eines Zieles im Zusammenhang mit der Mittelanalyse untersuchen.**

**Wenden wir uns nun etwas ausführlicher dem 1. Kriterium, der Frage nach dem normativen Charakter eines politischen Zieles zu. Wir können davon ausgehen, dass es im Hinblick auf die im Rahmen der Politik diskutierten Probleme eine Vielzahl von denkmöglichen Handlungsalternativen gibt. Die Methodenlehre hat nun darauf hingewiesen, dass es Aufgabe einer erfahrungswissenschaftlichen Theorie ist, unter den denkmöglichen Ansätzen jene auszuschließen, welche faktisch nicht möglich sind.**

**Werden durch eine Theorie überhaupt keine der denkmöglichen Lösungen ausgeschlossen, gelten also alle Lösungen als möglich und darüber hinaus vielleicht auch als gleichwahrscheinlich, spricht man von einer Leerformel, von einer tautologisch formulierten Aussage. Eine Theorie, welche sich auf tautologisch richtige Aussagen beschränkt, besitzt überhaupt keinen Aussagegehalt. Andererseits hätte eine Theorie, der es gelingen würde, unter**

den denkmöglichen Lösungen alle außer einer als faktisch nicht möglich auszuschließen, den denkbar höchsten Wahrheitsgehalt.

Wir können uns diesen Zusammenhang anhand der von Pareto eingeführten Wahlhandlungstheorie verdeutlichen. Wir gehen davon aus, dass die Wohlfahrt einer Gesellschaft davon abhängt, wie viel von einem Gut 1 und einem Gut 2 produziert wird und wir tragen die produzierten Mengen dieser beiden Güter auf den Koordinaten-Achsen ab. Denkbar ist nun jede Kombination dieser beiden Güter, also jeder Punkt in diesem Diagramm. Wir tragen nun in dieses Diagramm eine Transformationskurve ein, welche angibt, welche Güterkombinationen mit einem gegebenen Bestand an Ressourcen überhaupt realisiert werden können. Auf diesem Wege wird die Vielzahl der denkmöglichen Lösungen auf einige wenige faktisch mögliche Alternativen beschränkt. Faktisch möglich sind nur die Kombinationen, welche auf der Transformationskurve liegen.



Wir können nun die Aufgabe von Normen darin sehen, unter den faktisch möglichen Lösungen eine Rangordnung der Erwünschtheit dieser Alternativen aufzustellen und festzulegen, welche Lösungen am meisten bevorzugt werden, welche Lösungen eventuell einen gleichen Rang einnehmen wie andere Alternativen und welche anderen Lösungen schließlich als uner-

wünscht angesehen werden. Eine Zielformulierung, bei der keinerlei faktisch möglichen Alternativen ausgeschlossen werden und bei der alle faktisch möglichen Lösungen als gleicherwünscht anzusehen sind, wäre dann als normative Leerformel zu bezeichnen, der normative Gehalt eines solchen Zieles wäre null.

Nun hatten wir bereits darauf hingewiesen, dass die Politiker dazu neigen, ihre Ziele möglichst verschwommen, also mit einem denkbar geringen normativen Gehalt zu formulieren. Der Grund hierfür liegt darin, dass der zukünftige Handlungsspielraum des Politikers umso geringer ist, je mehr sich der Politiker festgelegt hat und je größer deshalb der normative Gehalt einer Zielsetzung ist.

Es gibt nun mehrere Gründe, weshalb ein Politiker bestrebt ist, sich vor der Wahl viele Handlungsmöglichkeiten offen zu lassen und sich möglichst nicht festzulegen. Der Politiker steht vor der Wahl vor dem Zwang, möglichst viele Wähler für sich zu gewinnen, um bei den Wahlen möglichst gut abzuschneiden und die Wahlen zu gewinnen. Je konkreter nun die Zielvorstellungen sind, welche die Politiker in Aussicht stellen, um so mehr muss damit gerechnet werden, dass einzelne Wähler feststellen, dass sie benachteiligt würden und sich deshalb für einen anderen Kandidaten entscheiden.

Wenn sich der Politiker hingegen nicht eindeutig festlegt, besteht die Chance, dass viele Wähler, welche unterschiedliche Vorstellungen über die erwünschten politischen Lösungen haben, fälschlicherweise alle diese Versprechungen so auslegen, dass sie durch diese Aktivitäten begünstigt werden, obwohl bei einer Konkretisierung sehr schnell klar würde, dass ein Teil der Wähler leer ausginge oder sogar benachteiligt würde. Denken wir z. B. daran, dass die Politiker vor der Wahl in Aussicht stellen, ungerechtfertigte Subventionen abzuschaffen. Natürlich geht jeder Wähler davon aus, dass die Subventionen, welche er selbst erhält, berechtigt sind, dass er also nicht zu den Verlierern dieser Entscheidung zählen wird.

Gerade weil in diesem Fall ein Teil der Wähler getäuscht wird und eine für ihn ungünstige Wahlentscheidung fällt, ist dieses Vorgehen allgemein politisch höchst unerwünscht. Die Kontrolle der Politiker, die durch die Wahlen in einer Demokratie erfolgen sollte, wird hier unterlaufen. Es ist hier die Aufgabe des Wissenschaftlers offen zu legen, wie wenig die Politiker bei leerformelhaften Versprechungen tatsächlich in Aussicht gestellt haben und damit beizutragen, dass die Wähler eine Wahlentscheidung treffen können, die stärker ihren eigenen Interessen entspricht.

Politische Entscheidungen machen Kompromisse notwendig. Nun sind Kompromisse zumeist unbeliebt, da sie von den einzelnen Teilgruppen Ab-

**striche von ihren individuellen Zielsetzungen verlangen. Als billiger, aber nicht befriedigender Ausweg bietet sich an, dass alle ernsthaften Konfliktbereiche zwischen den streitenden Parteien ausgeklammert werden und dass man auf diese Weise zu hoch klingenden, aber dennoch inhaltsleeren Formulierungen Zuflucht nimmt und in Wirklichkeit nur einen echten Kompromiss vortäuscht.**

**Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass das Bestreben nach einem möglichst hohen Handlungsspielraum auch noch andere Gründe haben kann. Die Notwendigkeit für einen gewissen Handlungsspielraum steigt nämlich in dem Maße, in dem sich eine Gesellschaft weiterentwickelt. Je mehr Datenänderungen seit der letzten Wahl eingetreten sind, um so mehr muss mit der Möglichkeit gerechnet werden, dass die vor der Wahl ausgesprochenen Zielformulierungen an die veränderte Situation angepasst werden müssen. Ohne einen gewissen Spielraum wäre ein vernünftiges politisches Handeln unter Umständen gar nicht mehr möglich. So könnte es notwendig sein, versprochene Hilfen bei Überschwemmungen nach oben oder nach unten aufgrund der kurzfristig veränderten Situation anzupassen.**

**Das Parlament wird also den Versuch unternehmen, die Gesetze so zu verabschieden, dass die ausführenden Behörden einen Handlungsspielraum besitzen und in der Lage sind, in der Zwischenzeit eingetretenen Datenänderungen zu entsprechen. Dieser Handlungsspielraum ist vor allem dort notwendig, wo das Gesetz – z. B. eine Verfassungsänderung – für eine sehr lange Zeit verabschiedet werden soll und deshalb mit vielen Änderungen in den näheren Umständen zu rechnen ist.**

**Handlungsspielräume können darüber hinaus überall dort notwendig werden, wo politische Entscheidungen immer mehr zentralen Gebietskörperschaften übertragen werden. Ein politischer Beschluss, der auf Gemeindeebene gefällt wird, mag noch auf die Besonderheiten dieser Gemeinde eingehen können. Je zentraler jedoch die politische Ebene ist, um so mehr muss davon ausgegangen werden, dass in den einzelnen Teilgebieten, für die das Gesetz gilt, unterschiedliche Ausgangssituationen bestehen, sodass schon aus Gerechtigkeitsgründen ein gewisser Spielraum für die ausführenden Behörden gelassen werden muss, um den unterschiedlichen Ausgangsbedingungen in den einzelnen Teilgebieten zu entsprechen.**

**Nun mag man einwenden, dass gerade die zuletzt genannten Beispiele darauf hinweisen, dass ein hoher normativer Gehalt der politischen Ziele gar nicht erwünscht sein kann. Dies mag richtig sein. Trotzdem bleibt die Gefahr, dass die Politiker diese Zusammenhänge zum Anlass nehmen auch dort leerformelhafte Formulierungen zu wählen, wo ein großer Handlungsspielraum eigentlich unerwünscht ist.**

Versuchen wir nun diese theoretischen Überlegungen auf ein konkretes Beispiel anzuwenden. Fast alle Parteien versprechen in ihren Parteiprogrammen für eine gerechtere Einkommens- und Vermögensverteilung einzutreten. Natürlich ist davon auszugehen, dass sich jede Partei für eine gerechte Einkommensverteilung ausspricht, keine Partei wird sich für ungerechte Lösungen einsetzen. Wichtig ist jedoch, dass sich die Vorstellungen darüber, was als gerecht zu bezeichnen ist, sehr unterscheiden. Oft wird jede Beeinträchtigung der eigenen Interessen als ungerecht empfunden und der Kampf um mehr Gerechtigkeit ist oftmals nicht viel mehr als ein Kampf, die eigenen Interessen durchzusetzen.

Demgegenüber kann nur dann ernsthaft von einer überzeugenden Gerechtigkeitsvorstellung gesprochen werden, wenn zumindest der Versuch gemacht wird, zwischen den einzelnen Interessen zu vermitteln, objektive Kriterien zu entwickeln, unter welchen Bedingungen bei einem Konflikt zwischen den einzelnen Gruppierungen das Interesse des einzelnen gegenüber dem eines anderen zurückzutreten hat.

Es gilt hier klar zustellen, dass die Forderung nach mehr Gerechtigkeit ohne jede weitere Präzisierung eine nur sehr geringe Festlegung enthält und dass es sich hierbei um ein Paradebeispiel einer leerformelhaften Zielformulierung handelt. Welche konkrete Einkommensverteilung nämlich als gerecht einzustufen ist, darüber scheiden sich Geister.

Friedrich von Hayek hat sich deshalb sogar gegen jede wissenschaftliche Auseinandersetzung über Gerechtigkeit ausgesprochen, das Wort ‚Gerechtigkeit‘ sei ein Wieselwort in dem Sinne, dass jeder unter diesem Begriff etwas anderes verstehe.

Soweit wird man in der Skepsis gegenüber dem Begriff der Gerechtigkeit nicht gehen müssen, es ist sicherlich auch im Hinblick auf das Ziel der Gerechtigkeit möglich, objektive Kriterien des Interessenausgleichs zu finden. So mag weitgehende Übereinstimmung darüber bestehen, dass die Verteilung der Einkommen nach Leistung und Bedarf erfolgen sollte. Wer mehr leistet, soll auch ein höheres Einkommen beziehen. Gleichzeitig sollte jedoch bei der Einkommensverteilung auch berücksichtigt werden, dass im Zusammenhang mit der Kindererziehung und den sozialen Risiken ein unterschiedlich hoher Bedarf zwischen den einzelnen Individuen besteht.

Unterschiede zwischen den einzelnen Parteien und Interessengruppen bestehen allerdings darin, was man im Einzelnen unter Leistung versteht, in welcher Gewichtung Leistung und Bedarf berücksichtigt werden sollte und

**inwieweit ein Mehr an Gerechtigkeit auch auf Kosten anderer Ziele, vor allem des Freiheitsziels durchgesetzt werden sollte.**

**Liberales Politiker zeichnen sich dadurch aus, dass sie die Leistung an den Güterpreisen messen, die auf einem freien funktionierenden Wettbewerbsmarkt erzielt werden, also am Beitrag des einzelnen zum Inlandsprodukt. Direkte Eingriffe in den Markt werden im allgemeinen als marktinkonform abgelehnt, da sie den Allokationsmechanismus des Marktes außer Kraft setzen. Eine gerechte Verteilung versuchen Liberale vorwiegend dadurch zu verwirklichen, dass sie durch ordnungspolitische Maßnahmen monopolistische Marktstrukturen zu verhindern versuchen und bemüht sind, Startchancenungleichheiten abzubauen.**

**Sozialistische Politiker verstehen demgegenüber unter Leistung stärker eine am Arbeitsleid ausgerichtete Größe. Sie betonen in stärkerem Maße als Liberale die Notwendigkeit, das Leistungsprinzip durch Bedarfselemente zu ergänzen und versuchen Korrekturen an der Einkommensverteilung auch dann durchzusetzen, wenn hierzu eine Einschränkung der Marktfreiheit verbunden ist.**

**Der Unterschied zwischen Liberalen und Sozialisten in der Frage nach einer gerechten Einkommensverteilung lässt sich recht gut anhand des von John Rawls formulierten Maximin - Prinzips erläutern. Sozialisten messen danach den Grad der Gerechtigkeit an der Einkommensnivellierung. Jeder Abbau von Einkommensdifferenzierungen stellt danach ein Mehr an Gerechtigkeit dar. Nach dem Maximin-Prinzip hingegen muss Gerechtigkeit daran gemessen werden, ob es gelingt, das Einkommen der unteren Einkommensklassen absolut zu steigern.**

**Wenn es gelingt, über politische Maßnahmen das Einkommen der Einkommensschwächsten absolut und realiter zu erhöhen, dann führen diese Maßnahmen zu mehr Gerechtigkeit selbst dann, wenn auf diesem Wege das Einkommen der reicheren Bevölkerungsgruppe steigt oder sogar stärker steigt als das der Ärmeren, wenn also mit anderen Worten eine weitere Differenzierung in den Einkommen eintritt. Es interessiert einen Liberalen nicht so sehr die Frage, ob der Abstand der Einkommen vermindert wird, sondern ob das absolute Einkommen der Ärmeren angehoben werden konnte.**

## **2.2 Die Frage nach der Aktualität politischer Ziele**

**Ein zweiter Beitrag der Wirtschaftspolitiklehre zur Zielfindung besteht in der Überprüfung der Frage, wieweit denn konkrete Ziele der Politiker als**

**aktuell bezeichnet werden können. Wieweit sind die von den Politikern verfolgten Leitbilder bereits realisiert, in welchem Umfang sind politische Aktivitäten notwendig, um die gewünschten Zielzustände herbeizuführen.**

**Im Rahmen der Aktualitätsanalyse geht es immer um Ziele im Sinne gewünschter Zustandsänderungen. Der Beitrag der Wissenschaft besteht in dieser Frage darin, in einer Situationsanalyse die tatsächlichen Zustände aufzuklären.**

**Ein erstes Problem in diesem Zusammenhange besteht darin, dass oftmals in der Öffentlichkeit Vorurteile bestehen, dass also die Vorstellungen in der Öffentlichkeit den tatsächlichen Verhältnissen überhaupt nicht entsprechen. So entspricht es z. B. weitverbreiteter Meinung, dass nahezu alle Bürger der BRD ein Einkommen beziehen, das über dem Existenzminimum liegt. In Wirklichkeit sind jedoch weit mehr als eine Million Bürger Sozialhilfe berechtigt. Sieht man im geltenden Sozialhilferichtsatz einen Maßstab, der angibt, über welches Einkommen jeder Bürger mindestens verfügen sollte, so heißt dies, dass über eine Million Bürger ein Einkommen unterhalb des Existenzminimums erhalten. Aufgabe der Wissenschaft besteht in diesem Zusammenhange darin, durch empirische Untersuchungen diese Vorurteile zu überwinden.**

**Ein zweites Problem ergibt sich daraus, dass eine mangelhafte Datenbasis und unzureichende Statistiken ein falsches Bild von der Wirklichkeit zeichnen. So weisen z. B. die offiziellen Statistiken eine höhere Differenz zwischen Tariflöhnen und Effektivverdiensten aus, als es der Wirklichkeit entspricht. Der Grund hierfür liegt darin, dass es nicht möglich ist, die Fülle von tariflich vereinbarten Sonderleistungen statistisch zu erfassen, sie werden deshalb in der offiziellen Tariflohnstatistik nicht erfasst, wohl aber in der Statistik der Effektivverdienste. Die Folge davon ist, dass der Umfang der übertariflich gewährten Lohnzuschläge in der amtlichen Statistik als zu hoch ausgewiesen wird. Es ist Aufgabe der Wissenschaft, auf diese Mängel hinzuweisen.**

**Oftmals werden drittens die vorliegenden, an und für sich durchaus korrekten Statistiken auch falsch interpretiert. Dies wäre z. B. der Fall, wenn man den Anteil der Arbeitnehmer an den Sparbüchern als Indiz dafür werten würde, in welchem Umfang sich die Arbeitnehmer überhaupt am Erwerbsvermögen beteiligen. Es ist bekannt, dass die Arbeitnehmer ihre Ersparnisse vorwiegend in Sparbüchern anlegen, während die Selbständigen das Kontensparen allenfalls als eine vorübergehende Anlage ansehen und ihre Ersparnisse entweder in ihren eigenen Unternehmungen oder aber durch Kauf von Wertpapieren anlegen. Es wäre also in diesem Falle falsch,**

wenn man aus den an und für sich durchaus richtigen Teilbereichen der Vermögensstatistik unmittelbar auf den Gesamtbereich schließen würde.

Viertens ist darauf hinzuweisen, dass Statistiken immer nur über Fakten orientieren können, dass aber bisweilen versteckte Bewertungen von Fakten als objektiv gegebene Situationsanalyse ausgegeben werden. Nehmen wir die Ausbeutungsthese der Marxisten. Zunächst wurde diese These so verstanden, dass ein großer Teil der Arbeitnehmer über ein Einkommen verfügt, das noch nicht einmal dem Existenzminimum entspricht. Wenn man nun konkret festlegt, wie hoch das Einkommen einer Person sein muss, damit er über ein Existenzminimum verfügt, lässt sich empirisch überprüfen, ob diese These der Wirklichkeit entspricht.

Der Nachweis, dass das durchschnittliche Einkommen der Arbeitnehmer im letzten Jahrhundert stark angestiegen ist, veranlasste jedoch die Marxisten keinesfalls diese These als empirisch widerlegt fallen zulassen, sie interpretierten vielmehr die Ausbeutungsthese um, in dem Sinne, dass der Anteil der Arbeitnehmer am Inlandsprodukt relativ gesunken sei; und als sich auch diese These empirisch nicht bestätigen ließ, sprachen die Marxisten von einer potentiellen Ausbeutung, welche de facto in den hochentwickeltesten Nationen nicht auftritt, da diese Länder ihre Kolonien ausbeuteten, sodass die Ausbeutung auf eine andere Bevölkerung verschoben werde.

Bei unserer bisherigen Betrachtung bezog sich die Situationsanalyse immer auf die gegenwärtig vorliegenden Fakten. In Wirklichkeit hat jedoch eine Situationsanalyse auch die für die Zukunft zu erwartende Situation mit zu berücksichtigen. Wir haben nämlich davon auszugehen, dass stets eine gewisse Zeit verstreicht, bis eine heute eingeleitete Maßnahme in der Realität in den Zielgrößen Wirkung zeigt. Werden heute z. B. beschäftigungspolitische Maßnahmen eingeleitet, so kann frühestens nach etwa ein bis anderthalb Jahren mit einem Beschäftigungsanstieg gerechnet werden. Also ist es für die Beurteilung dieser Maßnahme nicht so sehr von Bedeutung, wie hoch die Arbeitslosigkeit in dem Zeitpunkt ist, in dem diese Maßnahme diskutiert und eingeführt wird. Vielmehr kommt es darauf an, zu wissen, wie hoch die Arbeitslosigkeit in dem Zeitpunkt ohne diese Maßnahmen sein würde und wie hoch deshalb der politische Handlungsbedarf sein wird.

Die Gründe dafür, dass politisches Handeln Zeit benötigt, sind vielfältiger Natur. Es verstreicht eine gewisse Zeit, bis die auftretenden Problemgrößen in der Öffentlichkeit erkannt werden. Wir sprechen hierbei vom ‚recognition lag‘. Weiterhin verstreicht Zeit, in welcher auf der politischen Ebene über die zweckmäßigste Maßnahme diskutiert wird. In einer parlamentarischen Demokratie legt zunächst einmal die Regierung eine Gesetzesvorlage vor, die dann im Parlament in mehreren Lesungen verabschiedet wird. Ha-

ben wir ein Zweikammersystem (Bundestag und Bundesrat) kommt es unter Umständen zu einer zeitraubenden Verhandlung zwischen beiden Kammern. Ist das Gesetz endgültig beschlossen, muss es schließlich vom Bundespräsidenten nach Prüfung der Verfassungsmäßigkeit verkündet werden. Erst ab diesem Zeitpunkt tritt dieses Gesetz in Kraft. Wir sprechen hier vom decision lag.

Schließlich verstreicht nochmals Zeit, bis die Marktpartner aufgrund dieses Gesetzes ihr Verhalten so verändern, dass die erwünschten Wirkungen eintreten. Handelt es sich z. B. um ein Beschäftigungsprogramm, so bedarf es zahlreicher Investitionen, um eine Mehrproduktion und davon abgeleitet eine Mehrbeschäftigung auszulösen. Hier liegt der sogenannte ‚realization lag‘ vor.

Genau genommen spielen sich diese drei unterschiedlichen Zeitverzögerungen sowohl auf der Ebene der Politik (inside lag) als auch der Unternehmungen (outside lag) ab. Auch für die Unternehmungen gilt, dass sie erstens von der neuen Gesetzeslage Kenntnis gewinnen müssen, dass sie zweitens über die Änderungen beraten müssen, unter Umständen durch Hinzuziehung der Arbeitnehmervertreter und dass schließlich drittens jede eingeleitete Investition Zeit benötigt, bis die neuen Anlagen aufgestellt sind und die Mehrproduktion aufgenommen und damit mehr Arbeitnehmer beschäftigt werden kann.

Inwieweit im Rahmen der Wirtschaftswissenschaft sichere Prognosen überhaupt formuliert werden können, ist sehr umstritten. So geht z. B. Friedrich von Hayek davon aus, dass in der Wirtschaftstheorie lediglich Musterprognosen, aber keine Prognosen über konkrete Einzelercheinungen möglich sind, da wirtschaftliche Ereignisse viel zu komplex seien, um konkrete Auswirkungen bestimmter Maßnahmen prognostizieren zu können.

Weiterhin gehen von Prognosen Wirkungen aus, welche zu einer Selbstbestätigung oder aber auch zu einer Selbstwiderlegung dieser Prognose führen. Bringen wir ein Beispiel einer sich selbstbestätigenden Prognose. Es würde prognostiziert, dass in unmittelbarer Zukunft bei einem bestimmten Konsumgut x eine hohe Preissteigerung zu befürchten sei. Diese Prognose wird die Haushalte veranlassen, dieses Gut vermehrt nachzufragen, um den zukünftigen Bedarf noch mit den heute niedrigeren Preisen abzudecken. Die Nachfrage steigt also und mit ihr der Preis. Es tritt genau das ein, was prognostiziert wurde, aber nicht unbedingt deshalb, weil in der Tat mit preissteigernden Effekten gerechnet werden musste, sondern deshalb, weil die Prognose als solche diese Preissteigerung ausgelöst hat.

**Man könnte natürlich hier einwenden, dass diese Preissteigerung nur vorübergehender Natur sei, da in Zukunft bei unveränderter Bedarfsstruktur die Nachfrage wieder sinken wird, da ja die Haushalte bereits über die benötigten Güter verfügen. Das muss jedoch nicht sein. Es ist durchaus möglich, dass aufgrund der Preissteigerungen die Geldmenge und/oder die Umlaufgeschwindigkeit des Geldes ausgeweitet wurde, sodass auch längerfristig mit einem höheren Preisniveau gerechnet werden muss.**

**Bringen wir ein Beispiel für eine Selbstwiderlegung einer Prognose. Es sei unterstellt, dass für einen bestimmten Produktionsbereich eine Überkapazität prognostiziert werde. Gerade diese Prognose kann nun einzelne Unternehmen davon abhalten, geplante Investitionen durchzuführen, da die Unternehmen bei Überkapazitäten befürchten müssen, dass ihr eigener Umsatz zurückgeht. In diesem Falle wird in diesem Bereich weniger investiert, die befürchtete Überkapazität tritt gar nicht ein und zwar wiederum deshalb, weil eine Prognose veröffentlicht wurde.**

**Wie sind nun diese induzierten Wirkungen einer Prognose zu beurteilen? Handelt es sich bei einer Prognose um ein erwünschtes Ereignis (z. B. Prognose von Preissenkungen), so wäre eine Selbstbestätigung natürlich ebenfalls erwünscht, die Prognose würde selbst wie eine politische Maßnahme wirken. Andererseits würde bei einem Ereignis, das unerwünscht ist (z. B. Überkapazitäten), eine Selbstwiderlegung ebenfalls politisch erwünscht sein.**

**Es dürfte weiterhin vom Verhalten der Marktpartner abhängen, wie die induzierten Wirkungen zu beurteilen sind. Wenn die Wirtschaftssubjekte auf die Prognose (Erwartung) einer Preisänderung reagieren, sprechen wir von Spekulationen. Diese können stabilisierend, aber auch destabilisierend wirken. Steigt nämlich die Nachfrage aufgrund der Erwartung zukünftiger Preise (Kurse), so steigen die Preise wie gezeigt noch stärker, das System wird instabil. Einzelne Wirtschaftssubjekte können sich jedoch gerade deshalb, weil sie diese induzierten Wirkungen erwarten, antizyklisch verhalten und in unserem Beispiel auf eine Preisreduzierung spekulieren. Hier wäre die Spekulation stabilisierend. Im Allgemeinen gehen wir davon aus, dass professionelle Makler eher stabilisierend, Laien hingegen eher destabilisierend spekulieren.**

**Versuchen wir nun diese theoretischen Überlegungen wiederum auf ein praktisches Beispiel anzuwenden. Wir wollen nach dem konjunkturpolitischen Handlungsbedarf fragen. Es wird befürchtet, dass sich konjunkturpolitische Maßnahmen erst nach einem time lag von etwa 1 bis anderthalb Jahren auswirken. Es fragt sich erstens, ob wir überhaupt über ausrei-**

chende Konjunkturtheorien verfügen, um z. B. den Beschäftigungsstand in etwa 1 ½ Jahren vorauszusagen.

Selbst dann, wenn wir hierzu in der Lage sind, entsteht zweitens die Frage, ob ein Politiker in einer Demokratie nicht überfordert ist, im richtigen Zeitpunkt die konjunkturpolitischen Maßnahmen einzuleiten. Es wäre ja erforderlich, bereits in einem Zeitpunkt, in dem die Wirtschaft noch boomt, expansive, beschäftigungssteigernde Maßnahmen einzuleiten und umgekehrt schon in einem Zeitpunkt, zu dem noch hohe Arbeitslosigkeit besteht, bereits konjunkturdämpfende Maßnahmen durchzuführen.

Weiterhin gilt es drittens zu berücksichtigen, dass nicht jeder generelle Preisanstieg im Aufschwung und nicht jede Nachfrageminderung im beginnenden Abschwung unerwünscht ist und deshalb politisch bekämpft werden muss. Wie vor allem Joseph Alois Schumpeter im Rahmen seiner Konjunkturtheorie aufgezeigt hat, sind Preissteigerungen im beginnenden Aufschwung die Folge einer Giralgeldschöpfung der Banken, die durch diese Aktivitäten selbst wiederum die Unternehmer veranlassen, Innovationen zu wagen. Andererseits sind selbst Entlassungen im beginnenden Abschwung notwendig, da sich im Zuge des Aufschwungs auch Unternehmungen etablieren und halten konnten, die unter normalen Bedingungen unrentabel produzieren. Es ist erwünscht, dass diese unrentablen Unternehmungen aus dem Markt ausscheiden, denn nur bei rentabler Produktion ist ein langanhaltender Aufschwung zu erwarten.

Schließlich werden konjunkturpolitische Maßnahmen viertens vor allem dann fragwürdig, wenn die Bedingungen einer Stagflation vorliegen. Von einer Stagflation sprechen wir immer dann, wenn zur gleichen Zeit Preissteigerungen eintreten und nach wie vor hohe Arbeitslosigkeit vorliegt. In Zeiten der Stagnation gerät eine keynesianisch orientierte Konjunkturpolitik in Schwierigkeiten. Führt sie expansive Maßnahmen durch, so verschärft sie die bestehenden Inflationserscheinungen; beschränkt sie sich jedoch auf kontraktive Maßnahmen, so steigt die bestehende Arbeitslosigkeit um ein weiteres an.

## **2.3 Die Frage nach der Begründung politischer Ziele**

Wie bereits vermerkt wurde, können Ziele um ihrer selbst willen verfolgt werden oder deshalb, weil man auf diese Weise andere, übergeordnete Ziele anstrebt. Ziele, welche einen Eigenwert haben, bedürfen eigentlich keiner Begründung, sie verstehen sich von selbst. Dies gilt z. B. für das Ziel der

**Vollbeschäftigung. Dieses Ziel ergibt sich unmittelbar aus der Forderung, dass jedes Individuum das Recht auf Arbeit hat.**

**Trotz des Eigenwertcharakters einiger Ziele sehen sich die Politiker veranlasst, diese Ziele im politischen Wettkampf zu verteidigen. Um an die Macht zu kommen, benötigt der Politiker die Mehrheit der Wähler und zunächst einmal sind es nur seine eigenen Ziele; er muss erst die Wähler von dem Wert dieser Ziele überzeugen.**

**Wenn jedoch der Politiker annahmegemäß gar nicht auf sachlich überprüfbare instrumentale Zusammenhänge zurückgreifen kann, muss der Politiker zu gewissen Ersatzbegründungen Zuflucht nehmen. So kann der Politiker erstens seine Ziele damit rechtfertigen, dass er auf beim Wähler anerkannte Autoritäten verweist. Dies können Personen sein; aber auch der Hinweis, dass sich dieses Ziel aus der Verfassung ergibt oder auch dass die Mehrheit der anderen Staaten dieses Ziel verfolgt, kann zum Rechtfertigungsgrund werden.**

**Bisweilen werden Ziele auch damit begründet, dass sie schon immer gegolten haben. Man verweist auf die Tradition, eine Rechtfertigung, welche in einer rein stationären Gesellschaft ohne große Datenänderungen sogar eine gewisse Berechtigung besitzt. Die Tatsache, dass sich in einer sich nicht verändernden Welt bestimmte Aktivitäten bewährt haben, lässt die Vermutung nahe, dass sie sich auch in Zukunft bewähren werden. Aber wir leben eben in einer sehr dynamischen Welt, in der täglich Änderungen eintreten; hier ist der bloße Umstand, dass sich bestimmte Ziele in der Vergangenheit bewährt haben, keine Gewähr dafür, dass sie auch unter veränderten Bedingungen Erfolg versprechen. Mitunter beruft sich eine Eigenwertbegründung auch einfach auf synonyme Begriffe oder stellt einen tautologischen Zusammenhang zu übergeordneten, bereits anerkannten Werten her.**

**Die Aufgabe der Wissenschaft in diesem Zusammenhange beschränkt sich auf den Hinweis, dass ein nicht weiter zu begründender Eigenwert vorliegt. Nun besteht bei dieser Art von Rechtfertigung folgende Gefahr: Im Prinzip kann ein Politiker in jedem Ziel einen Eigenwert sehen. Es findet dann eine Zielimmunisierung statt, welche keine sachbezogene Kritik mehr zulässt und eine politische Diskussion äußerst erschwert.**

**Wenden wir uns nun den Zielen zu, welche nicht um ihrer selbst willen angestrebt werden, sondern deshalb, weil auf diesem Wege andere übergeordnete Ziele realisiert werden sollen. Wichtig ist in diesem Zusammenhange, dass bei dieser Art Rechtfertigung stets gewisse Sachhypothesen behauptet werden, welche unter Umständen falsch, aber von einem wirt-**

**schaftswissenschaftlichen Laien schwer einsehbar sind. Es ist Aufgabe der Wissenschaft, die Richtigkeit dieser Hypothesen zu überprüfen.**

**Folgende Fälle sind denkbar: Die zur Diskussion stehende Hypothese ist erstens in mehreren empirischen Untersuchungen überprüft und falsifiziert worden; die Zielbegründung ist hinfällig. Zweitens ist es denkbar, dass die zur Diskussion stehende Hypothese in einer empirischen Untersuchung falsifiziert werden konnte. Hier ist darauf hinzuweisen, dass diese Hypothese möglicherweise falsch ist, dass es aber weiterer Untersuchungen bedarf; es muss immer damit gerechnet werden, dass in einer konkreten Untersuchungen Fehler gemacht wurden; so könnten die Fehler z. B. in folgendem bestehen: Es wurde übersehen, dass die Schlussfolgerungen nur für ganz bestimmte Spezialfälle gültig sind.**

**Drittens können mehrere Untersuchungen vorliegen, in denen keine Falsifizierung möglich war. Hier kann man von einer vorläufigen Bestätigung der Hypothese sprechen; man muss allerdings berücksichtigen, dass aufgrund in der Zukunft auftretenden Datenänderungen u. U. bei weiteren Untersuchungen eine Falsifizierung möglich wäre. Viertens werden sich empirische Untersuchungen oftmals widersprechen, was darauf hinweist, dass offensichtlich noch nicht alle kausalen Zusammenhänge berücksichtigt wurden, dass also weitere Untersuchungen notwendig sind.**

**Bisweilen liegen fünftens überhaupt keine empirische Untersuchungen vor, es werden dann u. U. Plausibilitätsbeweise angeführt; man überprüft, ob der in der Hypothese formulierte Zusammenhang in einem verwandten Bereich bereits mit Erfolg getestet wurde. So mag ein Verhalten, das auf Gütermärkten nachgewiesen wurde, mit einiger Berechtigung auch auf Faktormärkte übertragen werden, wenn es keine Gründe gibt, welche für ein unterschiedliches Verhalten auf beiden Märkten spricht.**

**Im Hinblick auf den Inhalt einer Hypothese ist zwischen ausreichenden und notwendigen Bedingungen zu unterscheiden. Der engste Zusammenhang zwischen dem Ziel, das es zu begründen gilt und den Umständen, mit deren Hilfe dieses Ziel gerechtfertigt wird, besteht dann, wenn notwendige und ausreichende Bedingungen vorliegen. So wurde in der keynesianischen Wirtschaftstheorie die Meinung vertreten, dass nur Nachfrageüberhänge Preissteigerungen auslösen, also eine notwendige Bedingung für inflationäre Tendenzen darstellen und dass darüber hinaus jeder Nachfrageüberhang zu Preissteigerungen führt und somit auch als ausreichende Bedingung bezeichnet werden kann.**

**Die Zusammenhänge zwischen den Kausalketten sind sehr viel loser, wenn bestimmte Bedingungen nur noch notwendig oder ausreichend oder sogar**

weder notwendig noch ausreichend sind. In der Regel müssen nämlich mehrere Bedingungen zusammenkommen, damit ein bestimmtes Ereignis auch eintritt, es bedarf hier flankierender Maßnahmen (hier sind die Bedingungen nicht ausreichend); gleichzeitig könnte der erwünschte Erfolg auch auf andere Weise erzielt werden, es besteht also dann eine Konkurrenz der einzelnen Mittel untereinander (diese Bedingungen sind dann auch nicht notwendig).

Gerade wegen dieser Schwierigkeiten im Zusammenhang einer Beweisführung wurde von Hans Albert vorgeschlagen, ganz auf die Rechtfertigung von Zielen zu verzichten, jedoch zu versuchen, Ziele soviel wie möglich einer Kritik auszusetzen. Gerechtfertigt erscheinen dann jene Ziele, welche wiederholten Kritiken ausgesetzt waren, welche aber der Kritik standhielten. Die Parallelen zur wissenschaftlichen Vorgehensweise bei der Auffindung von Theorien sind hierbei beabsichtigt, auch hier gelangt man nicht durch Verifizierung, sondern durch den wiederholten Versuch einer nicht gelungenen Falsifizierung zu bewährten Theorien.

Paradebeispiel einer Begründung für ein instrumentales Ziel ist das Ziel der Geldwertstabilität. Ein stabiler Geldwert hat zunächst keinen oder allenfalls einen sehr geringen Eigenwert. Man strebt eine Geldwertstabilität vorwiegend deshalb an, weil man der Meinung ist, dass Inflationen unerwünschte Wirkungen auf Wachstum, Verteilung und Allokation nachsichziehen.

Ob ein wirtschaftliches Wachstum eine Geldwertstabilität voraussetzt, wurde im Rahmen der Inflationstheorie kontrovers diskutiert. Die Keynesianer waren der Überzeugung, dass sogar eine geringe Inflationierung dem Wachstum nutze, weil die Unternehmungen durch Preissteigerungen finanzielle Anreize zur Investition erhielten und weil der Umfang eines Wachstums von dem Ausmaß an Investitionen abhängt. Demgegenüber befürchteten Neoklassiker und Neoliberale, dass Inflationsprozesse die Notwendigkeit effizienter Produktion verringere und dass es auf diesem Wege zu Fehlinvestitionen komme, welche das Wachstum schwächen.

Inflationen werden weiterhin deshalb für unerwünscht gehalten, weil im Zuge einer Inflation eine nicht berechtigte Umverteilung der Einkommen stattfindet, benachteiligt von einer Inflation seien auf der einen Seite die Arbeitnehmer, weil diese erst verzögert in der nächsten Tarifrunde einen Kaufkraftausgleich erhielten. Auf der anderen Seite würden bei einer Inflation die Besitzer von Geldvermögen benachteiligt, da mit der allgemeinen Preissteigerung der Realwert der Geldvermögen sinke.

Allerdings gilt es zu berücksichtigen, dass diese negativen Wirkungen nur unter bestimmten Bedingungen befürchtet werden müssen. Wenn es nämlich den Gewerkschaften gelingt, in den Tarifverhandlungen bereits für die erwarteten Preissteigerungen der kommenden Periode einen Kaufkraftausgleich zu erlangen, sind sie durch die Preissteigerung nicht benachteiligt. Weiterhin gilt es zu berücksichtigen, dass sich Besitzer von Geldvermögen durch Wertsicherungsklauseln gegen Wertverluste absichern können und dass in die Höhe des Zinses in der Regel die erwartete Inflationsrate Eingang findet.

Negative Allokationswirkungen einer Inflation werden deshalb befürchtet, weil Inflationsprozesse zumindest vorübergehend zu einer Verzerrung der Preisverhältnisse und damit der Allokation führen, da die Preissteigerungen bei den einzelnen Gütern zu unterschiedlichen Zeitpunkten eintreten.

## **2.4 Die Frage nach Zielkonflikten**

Im Rahmen der Politik wird im Allgemeinen nicht nur ein einziges Ziel, sondern eine Vielzahl von Zielen gleichzeitig verfolgt. Also muss man damit rechnen, dass sich nicht alle angestrebten Ziele in einem harmonischen Verhältnis zueinander befinden, sondern sich u. U. gegenseitig ausschließen und zumindest gegenseitig beeinträchtigen in dem Sinne, dass in dem Maße, in dem man sich dem einen Ziel nähert, gleichzeitig sich von dem anderen Ziel entfernt. Für mögliche Zielkonflikte gibt es recht unterschiedliche Gründe.

Als erstes lassen sich die Zielkonflikte danach unterscheiden, ob sie sich aus logischen Gründen oder aufgrund faktischer Zusammenhänge ergeben. Man kann z. B. nicht zur gleichen Zeit eine Erhöhung der Einkommensquote der Arbeitnehmer anstreben unter der Nebenbedingung, dass die Einkommensquote der Selbständigen konstant bleibt. Zumindest dann, wenn man die gesamte Bevölkerung nur in die beiden Klassen: Arbeitnehmer und Selbständige teilt, muss notwendiger Weise der Einkommensanteil der Selbständigen genau so stark zurückgehen, wie die Lohnquote steigt.

Anders verhält es sich mit faktisch bedingten Zielkonflikten. Unterstellen wir, dass die Politiker Vollbeschäftigung und Geldwertstabilität zur gleichen Zeit verfolgen. Beide Ziele scheinen auf den ersten Blick – also logisch gesehen – in einem harmonischen Verhältnis zueinander zu stehen. Vollbeschäftigung setzt voraus, dass Angebotsüberhänge vermieden werden, die wichtigste Bedingung für Geldwertstabilität ist das Vermeiden von Nachfrageüberhängen. Beide Ziele lassen sich in der Forderung nach einer

**gleichgewichtigen Entwicklung im Angebot und in der Nachfrage zusammenfassen.**

**Trotzdem gehen wir im Allgemeinen davon aus, dass beide Ziele in einem faktisch bedingten Zielkonflikt zueinander stehen. Arthur W. Phillips hat im Rahmen einer empirischen Studie nachgewiesen, dass zwischen Arbeitslosenrate und Lohnsteigerungsrate ein trade-off besteht. Paul A. Samuelson hat aufgezeigt, dass diese Phillipskurvenbeziehung in eine Beziehung zwischen Inflationsrate und Arbeitslosenrate überführt werden kann, dass also eine Reduzierung der Arbeitslosenrate durch eine expansive Fiskalpolitik erreicht werden kann, dass aber diese Politik zu Preissteigerungen führt. Es gibt also ein faktisch begründeter Zielkonflikt zwischen Geldwertstabilität und Vollbeschäftigung.**

**Zielkonflikte lassen sich zweitens auch danach untergliedern, ob sie quantitativer oder qualitativer Natur sind. Qualitativ verursachte Zielkonflikte ergeben sich im Allgemeinen aus logischen Beziehungen, die einzelnen Ziele schließen sich einander aus. Der oben erwähnte Konflikt zwischen den beiden Zielen: Lohnquotensteigerung und Konstanz des Einkommensanteils der Selbständigen wäre ein solcher qualitativer Zielkonflikt. Bei quantitativen Zielkonflikten geht man hingegen davon aus, dass in dem Maße, in dem man sich der Realisierung des einen Zieles nähert, gleichzeitig das andere Ziel in geringerem Maße verwirklicht werden kann.**

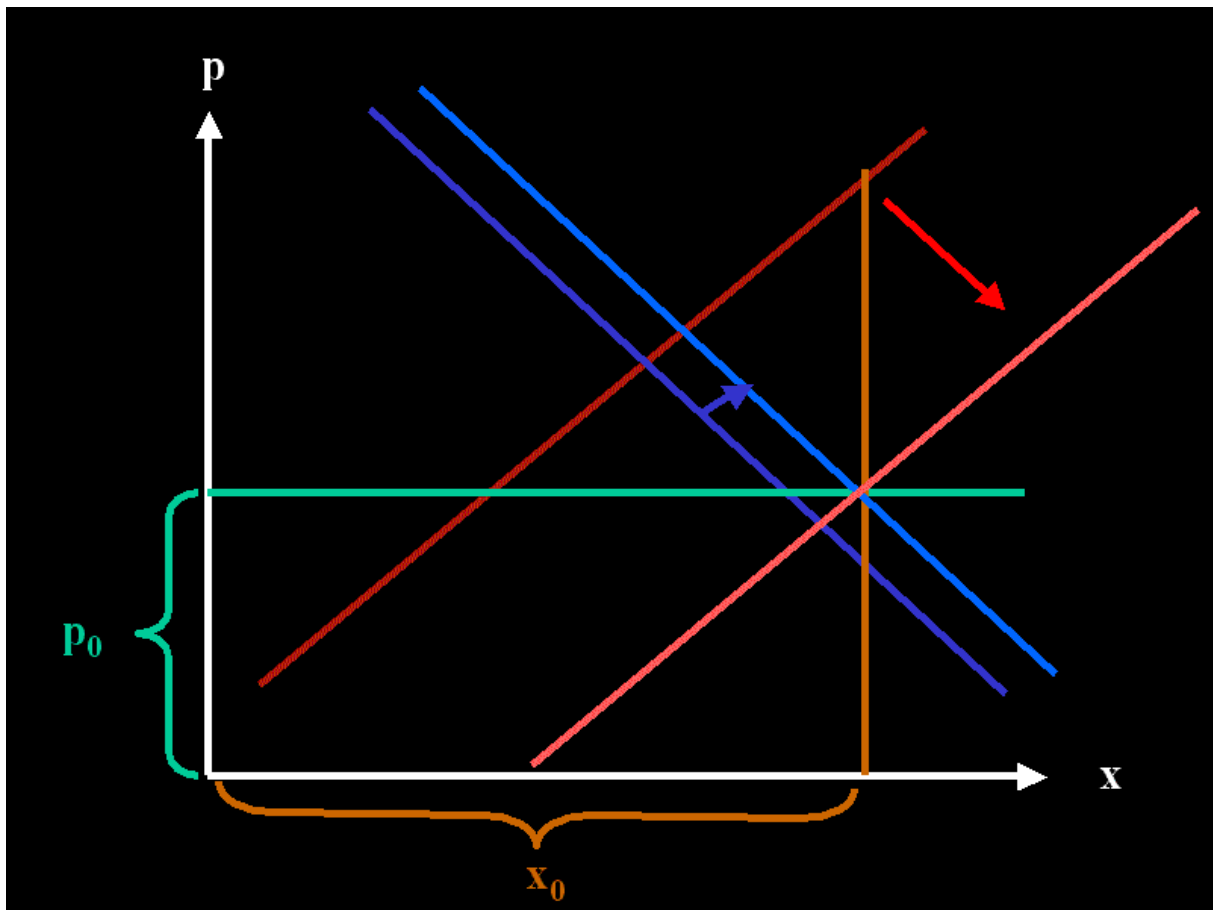
**Drittens kann man auch zwischen permanenten und situationsbedingten Zielkonflikten unterscheiden. Während permanente Zielkonflikte in jeder Situation auftauchen, hängt das Auftreten eines Konfliktes bei situationsbedingten Zielkonflikten von den näheren Umständen ab. So tritt z. B. der Konflikt zwischen dem Ziel einer ausgeglichenen Devisenbilanz und dem Ziel der Konjunkturstabilisierung nur dann auf, wenn zur gleichen Zeit entweder in der Binnenwirtschaft eine Rezession vorherrscht, in der Außenwirtschaft hingegen ein Devisenbilanzdefizit ausgewiesen wird oder wenn eine Konjunkturüberhitzung mit einem Devisenbilanzüberschuss einhergeht.**

**Eine besondere Bedeutung kommt viertens der Unterscheidung zwischen zielbedingten und mittelbedingten Zielkonflikten zu. Bei zielbedingten Konflikten liegt die eigentliche Ursache dieses Zielkonfliktes in den Beziehungen der Ziele selbst. So wird man z. B. unterstellen können, dass die individuelle Unsicherheit in dem Maße steigt, in dem die Freiheitsrechte ausgeweitet werden; das Freiheitsziel und das Ziel größtmöglicher Sicherheit stehen also in einem zielbedingten Konflikt.**

**Bei mittelbedingten Zielkonflikten liegt es jedoch an der Auswahl der eingesetzten Mittel, dass ein Zielkonflikt entsteht. Hätte man ein anderes besser geeignetes Mittel eingesetzt, hätte der Zielkonflikt vermieden werden können oder wäre zumindest in geringerem Umfang aufgetreten.**

**Mittelbedingte Zielkonflikte entstehen entweder aus der Art eines gewählten Mittels oder auch daraus, dass die Anzahl der Mittel zu gering ist. Ein mittelartbedingter Zielkonflikt könnte z. B. vorliegen, wenn die Einführung eines Investivlohnes, der von allen Unternehmungen gezahlt werden muss, die Grenzbetriebe belasten würde und wenn deshalb Arbeitskräfte entlassen würden. Hätte man das vermögenspolitische Ziel jedoch über eine Gewinnbeteiligung der Arbeitnehmer zu erreichen versucht, wären diese unerwünschten Wirkungen auf den Beschäftigungsgrad ausgeblieben, da ja die Unternehmer in diesem Falle nur im Umfang ihrer Gewinne den Arbeitnehmern eine Beteiligung gewähren müssten. Bei Wahl eines Investivlohnes läge also dann ein Zielkonflikt vor, der sich aus der Wahl des Mittels ergeben hätte.**

**Ein Zielkonflikt, der sich aus einer zu geringen Anzahl eingesetzter Mittel ergibt, lässt sich anhand eines von Jan Tinbergen formulierten Theorems erläutern. Danach können wirtschaftspolitische Ziele nur dann konfliktfrei realisiert werden, wenn die Anzahl der eingesetzten Mittel der Zahl der Ziele entspricht. Machen wir uns diese Aussage anhand einer Graphik klar.**



Wir betrachten ein einfaches Angebots-Nachfrageschema. Auf der Abszisse wird die Menge eines Gutes, auf der Ordinate der Preis dieses Gutes abgetragen. Die dunkelrote Kurve stellt die ursprüngliche Angebotskurve, die dunkelblaue Kurve hingegen die ursprüngliche Nachfragekurve dar. Der Staat verfolge zwei Ziele: Der Preis soll auf  $(p_0)$  gesenkt und die produzierte Menge auf  $(x_0)$  angehoben werden. Der Staat habe prinzipiell die Möglichkeit, den Verlauf der Angebots- und/oder der Nachfragekurve – beispielsweise über Subventionen – zu beeinflussen.

Die Graphik macht klar, dass der Staat nicht in der Lage ist, beide Ziele  $(p_0)$  und  $(x_0)$  nur mit einem Mittel (nur mit der Verschiebung einer der beiden Kurven) zu realisieren. Der beiden Zielen entsprechende Punkt kann nur dadurch erreicht werden, dass der Staat beide Verhaltenskurven beeinflusst.

Das von Tinbergen formulierte Theorem gilt allerdings nur unter zwei Nebenbedingungen: Auf der einen Seite müssen die einzelnen Mittel voneinander unabhängig sein. Hierbei kommt es nicht in erster Linie auf die juristische Unabhängigkeit der Entscheidungsträger an. Es ist durchaus denkbar, dass z. B. die Notenbank im juristischen Sinne von der Regierung unabhängig ist; wenn die Notenbank die Fiskalpolitik der Regierung stets

**unterstützt, also etwa eine expansive Fiskalpolitik stets mit einer Geldmengenausweitung begleitet, liegen im ökonomischen Sinne trotzdem bei Geld- und Fiskalpolitik keine unabhängigen Instrumente vor.**

**Auf der anderen Seite müssen die eingesetzten Instrumente wirkungsspezifisch sein, sie müssen mit anderen Worten in der Lage sein, die zu beeinflussenden Größen auch tatsächlich zu beeinflussen. In unserer Graphik zählen nur solche Instrumente, welche die Lage der Angebots- bzw. Nachfragekurve beeinflussen können.**

**Der zwischen Außenwirtschaft und Konjunkturpolitik bestehende Zielkonflikt stellt nicht nur einen situationsgebundenen Konflikt dar, sondern lässt sich auch auf das Tinbergen-Theorem zurückführen. Den beiden Zielen Devisenbilanzgleichgewicht und Konjunkturstabilisierung steht nur ein im ökonomischen Sinne unabhängiges Instrument gegenüber: die gleichzeitige Steuerung der Außen- und Binnenwirtschaft durch expansive oder kontraktive Methoden der Beeinflussung. Entsprechend eines Vorschlages von Robert A. Mundell und Harry G. Johnson lässt sich dieser Zielkonflikt dadurch aufheben, dass man die Notenbank verpflichtet, ihre Geldpolitik allein am Ziel des Devisenbilanzausgleichs zu orientieren, während die Regierung ihre Fiskalpolitik allein an dem Ziel der Konjunkturstabilisierung auszurichten hat. In diesem Falle stellen Geld- und Fiskalpolitik auch im ökonomischen Sinne zwei unabhängige Instrumente dar.**

**Fortsetzung folgt!**