

Ziel-Mittel-Trägeranalyse (Fortsetzung)

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

3. Mittelanalyse

3.1 Die Frage nach der Konkretisierung von Mitteln

In diesem Abschnitt geht es um die Frage, welchen Beitrag die Wirtschaftspolitiklehre im Zusammenhang mit der Frage leisten kann, welche Mittel zur Erreichung eines vorgegebenen wirtschaftspolitischen Zieles eingesetzt

werden sollen. Wir hatten bereits darauf hingewiesen, dass diese Frage keinesfalls allein von der Wissenschaft beantwortet werden kann, dass sich die Frage nach dem geeigneten Mittel für ein vorgegebenes Ziel nicht allein aus Sachzusammenhängen, welche von Seiten der Wissenschaft eindeutig geklärt werden können, abgeleitet werden kann, dass hierbei immer auch Werturteile eine Rolle spielen, welche nur vom Politiker, der diese Mittel einsetzt, gefällt werden können.

Welches sind nun die Fragen, welche die Wissenschaft im Rahmen der Mittelanalyse beantworten kann?

Erstens muss geklärt werden, worin denn die wesentlichen Eigenschaften der zur Diskussion stehenden Mittel bestehen (Frage nach der Konkretisierung). Zweitens stellt sich die Frage, ob die Politiker (die Öffentlichkeit) dem zur Diskussion stehenden Mittel einen positiven oder auch negativen Eigenwert zuerkennen (Frage nach dem Eigenwert).

Drittens gilt es zu klären, ob und in welchem Umfang die einzusetzenden Mittel auch in der Lage sind, die angestrebten Wirkungen zu erreichen (Frage nach der Effizienz). Viertens ist zu überprüfen, ob der beabsichtigte Mitteleinsatz zu unerwünschten oder aber auch erwünschten Nebenwirkungen bei Variablen führt, welche eigentlich gar nicht beeinflusst werden sollten (Frage nach den Sekundärwirkungen).

Fünftens schließlich ist abzuklären, ob die einzelnen Mittel im Hinblick auf das bestehende Wirtschaftssystem konform sind, ob also bei Bestehen einer marktwirtschaftlichen Ordnung das einzusetzende Mittel als marktkonform zu gelten hat (Frage nach der Marktkonformität).

Beginnen wir mit der Frage nach der Konkretisierung eines Mittels. Ähnlich wie bei der Festlegung eines wirtschaftspolitischen Zieles gilt es auch im Rahmen einer Mittelanalyse in einem ersten Schritt zu klären, worin denn die Eigenschaften des jeweiligen Mittels bestehen. Allerdings ist die Verschleierungstendenz, die wir im Rahmen der Zielanalyse feststellen konnten, bei den Mitteln weniger gegeben. Hier geht es vielmehr primär darum, dass Mittel wesentliche und unwesentliche Eigenschaften besitzen können und dass nur solche Mittel geeignet erscheinen, welche die wesentlichen Merkmale aufweisen.

Die Frage nach den notwendigen Eigenschaften kann nur aufgrund einer Theorie beantwortet werden. Eine Theorie zeigt, auf welche Bestimmungsgründe ein ökonomisches Ereignis zurückgeführt werden kann. Im Rahmen der Politik geht es darum, ein bestimmtes, erwünschtes Ereignis herbeizuführen, dieses Ereignis wird also zum Ziel; das Mittel ist genau dann

geeignet, diesen erwünschten Zustand herbeizuführen, wenn seine Eigenschaften an den notwendigen und ausreichenden Bestimmungsgründen ansetzen.

Machen wir uns diese theoretischen Überlegungen anhand eines praktischen Beispiels klar. Die Politiker verfolgten das Ziel, die Arbeitnehmer am erwerbswirtschaftlichen Erwerbsvermögen zu beteiligen und auf diese Weise ihr Gesamteinkommen zu vergrößern. Zur Diskussion stünde die Einführung eines Investivlohnes. Wird zum Mittel des Investivlohnes gegriffen, so wird ein Teil des Lohnes für die Arbeitnehmer zwangsweise gespart, diese Ersparnisse verbleiben entweder in der Unternehmung, welche diese Investivlöhne aufbringt oder werden an Kreditinstitute abgeführt.

Betrachten wir die Eigenschaften eines Investivlohnes etwas genauer. Ein Investivlohn könnte von einer Unternehmung ohne Vertrag und damit ohne jede Verpflichtung gewährt werden. Diese Eigenschaft ist zwar für die Frage, welche Rechte der Arbeitnehmer erhält, ob er gegebenenfalls den Investivlohn einklagen kann, von großer Bedeutung; für die Frage, ob ein tatsächlich gewährter Investivlohn aber in der Lage ist, das Gesamteinkommen der Arbeitnehmer zu erhöhen, ist diese Frage von geringerer Bedeutung, sie zählt in diesem wirtschaftswissenschaftlichen Zusammenhang nicht zu den wesentlichen Eigenschaften des Investivlohnes.

Wenn wir nun die von Kaldor entwickelte Verteilungstheorie zugrunde legen, dann müssen wir unterstellen, dass eine Erhöhung des Arbeitnehmer-einkommens nur dann erzielt wird, wenn die Sparquote der Arbeitnehmer ansteigt; also müssen wir überprüfen, ob ein Investivlohn dazu führt, dass die Sparquote der Arbeitnehmer ansteigt. Der Investivlohn wird nicht an den Arbeitnehmer ausgezahlt, sondern zwangsweise gespart, also wird man unterstellen können, dass die Sparquote des Arbeitnehmers zumindest vorübergehend ansteigt und dass damit eine wesentliche Voraussetzung dafür geschaffen wird, dass der Investivlohn zum Erfolg führt. Dies bedeutet, dass der Zwangscharakter des Investivlohnes zu den wesentlichen Eigenschaften des Investivlohnes zählt, es ist der Zwang, der die erwünschte Wirkung auslöst.

Allerdings muss gesehen werden, dass ein Arbeitnehmer, der bereits über Ersparnisse verfügt, die Möglichkeit hat, seine bisherigen Ersparnisse aufzulösen; in diesem Falle steigt die Sparquote des Arbeitnehmers nicht oder nicht in vollem Umfange. Auch muss berücksichtigt werden, dass bei jeder Investivlohnregelung irgendwann einmal die Sperrfrist ausläuft und der Arbeitnehmer das Recht erhält, die Ersparnisse aufzulösen. Nur dann, wenn es gute Gründe gibt, dass die Arbeitnehmer ihre Ersparnisse nach Ablauf der Sperrfrist nicht gänzlich auflösen, hat sich die Sparquote der

Arbeitnehmer auch langfristig erhöht und nur dann ist damit zu rechnen, dass der Investivlohn seinen Zweck erreicht.

3.2 Die Frage nach dem Eigenwert von Mitteln

An und für sich werden Mittel nicht um ihrer selbst willen, sondern deshalb eingeführt, um auf diesem indirekten Wege andere, übergeordnete Ziele zu erreichen. In ihrer Eigenschaft als Mittel haben Mittel somit zunächst keinen Eigenwert. Trotzdem muss damit gerechnet werden, dass Maßnahmen, die als Mittel eingesetzt werden, nicht nur als Mittel angesehen werden, sondern auch einen Eigenwert und zwar einen positiven oder auch negativen Wert erlangen können. Machen wir uns diesen Zusammenhang zunächst an einem Beispiel aus der privaten Sphäre klar.

Eine Unternehmung verfolge das primäre Ziel, einen möglichst hohen Gewinn zu erzielen. Der Gewinn könnte unter Umständen auch dadurch erhöht werden, dass der besagte Unternehmer seine Kunden oder Lieferanten betrügt oder auch erpresst. Also wäre das betrügerische Verhalten oder die Erpressung in der Tat ein Mittel, um den Gewinn der Unternehmung zu vergrößern. Trotzdem wird man keinem Unternehmer empfehlen können, zu diesen Mitteln zu greifen und wird ein solches Verhalten unter Strafe stellen. Betrug und Erpressung sind Tatbestände, welche als verbrecherisch eingestuft sind und kein noch so hoher materieller Erfolg kann den Einsatz dieser Mittel rechtfertigen. Wir erkennen also dieser Art von Mitteln einen hohen negativen Wert zu.

Wenn ein Unternehmer andererseits bereit ist, für die Erziehung von Kindern aus Entwicklungsländern großzügig zu spenden, so mag diese Spende unter anderem auch unter dem Aspekt diskutiert werden, dass großzügige Spenden das Image dieses Unternehmers erhöht und dass auf diesem indirekten Weg sogar der Umsatz steigen könnte. Wichtig in diesem Zusammenhang ist jedoch der Hinweis, dass diese Spende eben nicht nur, noch nicht einmal schwergewichtig unter dem Gesichtspunkt beurteilt werden muss, ob diese erwünschte Umsatzsteigerung zu erwarten ist, man wird vielmehr in der Spende also solcher einen positiven Eigenwert sehen.

Diese Zusammenhänge gelten auch für den Einsatz politischer Mittel. Auch hier haben wir davon auszugehen, dass bestimmte Maßnahmen unabhängig von ihren Wirkungen als solche positiv oder negativ beurteilt werden. So empfiehlt die keynesianische Theorie zur Steigerung der Beschäftigung ein Defizit im Staatsbudget vorzusehen. Die Staatsverschuldung wird jedoch von vielen Bürgern als etwas negatives angesehen, unabhängig davon, ob

man davon ausgehen kann, dass eine Staatsverschuldung positive Beschäftigungseffekte hervorruft.

Worin liegt nun der Beitrag der Wirtschaftspolitiklehre in diesem Zusammenhange? Die Wissenschaft ist natürlich nicht in der Lage, eine solche Bewertung als falsch nachzuweisen. Es ist das Recht jedes Bürgers oder Politikers eine bestimmte Aktivität – in unserem Falle die Staatsverschuldung – als solche abzulehnen. Allerdings gilt es hier zu berücksichtigen, dass solche Bewertungen selbst wiederum ihre spezifischen Ursachen haben. So könnte die negative Beurteilung einer Staatsverschuldung daher rühren, dass man zunächst davon ausgeht, dass eine Verschuldung eines Privathaushaltes unerwünscht sei und dass das, was für private Haushalte gelte, auch für öffentliche Haushalte nicht falsch sein könne.

Die Wissenschaft kann hier aufzeigen, dass diese Argumentation auf falschen Schlussfolgerungen beruht. Zunächst kann aufgezeigt werden, dass eine Verschuldung eines privaten Haushaltes nur dann unerwünscht ist, wenn die Kredite lediglich für Konsumausgaben vorgesehen sind und wenn nicht davon ausgegangen werden kann, dass der Haushalt in naher Zukunft mit Einkommenssteigerungen zu rechnen hat.

Diese Betrachtung darf jedoch nicht einfach auf die Verschuldung öffentlicher Haushalte übertragen werden. Ein wesentlicher Unterschied zwischen der Verschuldung eines privaten und eines öffentlichen Haushalts besteht darin, dass sich der private Haushalt bei einer anderen Wirtschaftseinheit verschuldet und diese belastet, während sich der Staat bei seinen Bürgern, also quasi bei sich selbst verschuldet.

Es lässt sich sehr wohl einiges gegen eine Staatsverschuldung anführen; so können von einem Defizit preissteigernde Wirkungen ausgehen, zukünftige Generationen können belastet werden, wenn die Staatsverschuldung dazu führt, dass die Bereitschaft zu risikobehafteten Investitionen zurückgeht. Es ist also nicht unbedingt notwendig, die Verschuldung des Staates als solche negativ zu beurteilen.

3.3 Die Frage nach der Effizienz von Mitteln

Die zentrale Frage innerhalb der Mittelanalyse bezieht sich auf die Eignung wirtschaftspolitischer Mittel. Wenn man von dem Beitrag der Wissenschaft zur Mittelproblematik spricht, denkt man im allgemeinen an die Eignungsfrage. Der Zusammenhang zwischen Theorie und Politik ergibt sich – wie bereits angedeutet – aus einer soziotechnischen Umformulierung. Dem Ur-

sache-Wirkungs-Zusammenhang entspricht die Ziel-Mittel-Relation, das Ziel ist die beabsichtigte Wirkung, das Mittel die gesetzte Ursache.

Eine Effizienzanalyse lässt sich hierbei von drei Seiten angehen:

Man kann sich erstens fragen, ob ein vorgegebenes Mittel geeignet ist, ein bestimmtes Ziel zu verwirklichen. Hier sind Ziel und Mittel gegeben, gefragt wird nach dem theoretischen Zusammenhang zwischen diesen beiden Größen. Beispielsweise soll anhand der Verteilungstheorie untersucht werden, ob das gegebene Ziel: Lohnquotensteigerung durch die Einführung des Mittels: Investivlohn erreicht werden kann.

Man kann zweitens nach den Eigenschaften fragen, die ein Mittel aufweisen muss, damit das vorgegebene Ziel auch realisiert werden kann. Hier wird das Ziel und die relevante Theorie als vorgegeben angesehen, gefragt wird danach, wie ein geeignetes Mittel aussehen muss.

Drittens könnte man natürlich auch die Frage stellen, welche Ziele mit einem gegebenen Instrument verwirklicht werden können. Hier ist das Ziel die zu untersuchende Problemgröße, gegeben sind hier das Mittel und die anzuwendende Theorie.

Man kann nun zwischen einer absoluten und einer komparativen Effizienzanalyse unterscheiden. Im Rahmen der absoluten Analyse beschränkt man sich darauf zu überprüfen, ob ein ganz bestimmtes Instrument in der Lage ist, das gesetzte Ziel zu erreichen. So könnte z. B. ein Vertreter der neoklassischen Theorie zu dem Ergebnis kommen, dass eine Senkung des Leitzinses der Notenbank in der Lage sei, die Konjunktur anzukurbeln.

Im Rahmen einer komparativen Effizienzanalyse werden mehrere Instrumente auf ihre Wirksamkeit hin überprüft und untersucht, welches der zur Diskussion stehenden Mittel die höchste Effizienz aufweist. Nehmen wir nochmals das Beispiel einer beabsichtigten Konjunkturbelebung. Zur Auswahl stünden nun auf der einen Seite eine Senkung des Leitzinses der Notenbank, auf der anderen Seite eine defizitär finanzierte Erhöhung der Staatsausgaben.

Ein Keynesianer wird sich hier dafür aussprechen, das Mittel der Staatsausgabenerhöhung zu wählen. Bei einer Zinssenkung bestünde die Gefahr, dass die privaten Investoren nicht wie erhofft auf die Zinssenkung mit einer Steigerung des Investitionsvolumens reagieren. In Zeiten der Rezession sei nämlich die Elastizität der Investitionsnachfrage gering, da auf der einen Seite aufgrund des starken Wettbewerbs auf den Gütermärkten Zinssenkungen im Güterpreis weitergegeben werden müssten, und da auf der an-

deren Seite in Zeiten der Rezession ohnehin nicht alle Produktionskapazitäten wegen Rückgangs der Konsumnachfrage ausgelastet seien und die Unternehmer deshalb nicht daran interessiert seien, die Kapazitäten um ein weiteres zu erhöhen. Demgegenüber sei die Wirkung einer defizitär finanzierten Erhöhung der Staatsausgaben sicher, sodass eine expansive Fiskalpolitik in jedem Falle zum Erfolg führen würde.

Man kann weiterhin zwischen einer qualitativen und einer quantitativen Effizienzanalyse unterscheiden. Bei einer qualitativen Analyse beschränkt man sich darauf zu überprüfen, ob überhaupt mit einer positiven Wirkung auf die Zielgröße zu rechnen ist. Bei einer quantitativen Analyse hingegen geht es auch darum, um wie viel die Instrumentenvariable angehoben werden muss, um die erwünschte Wirkung zu erreichen.

Eine solche quantitative Analyse setzt allerdings voraus, dass sowohl das Ziel als auch der Mitteleinsatz quantifizierbar ist und dass die zugrunde gelegte Theorie eine quantitativ messbare Beziehung ermöglicht. Bringen wir nochmals das Beispiel der Konjunkturbelebung. Das Ziel bestehe in einer angestrebten Steigerung des Inlandsproduktes um 12 Mrd. Der Mitteleinsatz, die Staatsausgabensteigerung lasse sich ebenfalls in Geldeinheiten messen und die herangezogene keynesianische Theorie des Multiplikators lasse den Schluss zu, dass unter den gegebenen Bedingungen (d. h. bei einer Sparquote von 25%) eine Steigerung der Staatsausgaben um 3 Mrd. zur Zielrealisierung notwendig sei.

Im allgemeinen geht man davon aus, dass im Rahmen einer Politik, welche den Wirtschaftsprozess zu beeinflussen sucht, die Quantifizierbarkeit von Zielen und Mitteln gegeben ist, während man sich im Rahmen der Ordnungspolitik oftmals auf eine qualitative Analyse beschränken müsse.

Im Rahmen der quantitativen Analyse ist auch das Problem der kritischen Schwellen angesprochen. Wir können nicht erwarten, dass der Zusammenhang zwischen Ziel- und Mittelvariablen kontinuierlich und proportional verläuft, wir haben vielmehr davon auszugehen, dass oftmals ein Mittel erst ab einem bestimmten Umfang überhaupt Wirkung zeigt, z. B. deshalb, weil bei einem zu geringen Umfang die angesprochene Öffentlichkeit diese Maßnahmen noch gar nicht zur Kenntnis nimmt. So dürften minimale Zinssenkungen in ihrer Wirkung verpuffen.

Andererseits muss damit gerechnet werden, dass bei einigen Instrumenten ab einer kritischen Höhe die Wirkung in ihr Gegenteil umschlägt; so wird eine Zollsaterhöhung nur bis zu einer kritischen Grenze zu Zollmehreinnahmen führen. Zölle werden nämlich in der Regel auf den Güterpreis aufgeschlagen, wenn jedoch die Elastizität der Nachfrage größer eins ist, dann

wird die Preissteigerung durch die Mengenreduzierung überkompensiert, der Umsatz und mit ihm die Zolleinnahmen gehen dann trotz Zollsaterhöhung und Preissteigerung zurück.

Schließlich ist eine dritte Unterscheidung von Bedeutung: Man kann zwischen statischer und dynamischer Effizienzanalyse unterscheiden. Bei der statischen Analyse beschränkt man sich darauf, wie sich aufgrund des Mitteleinsatzes die Gleichgewichtsgrößen in der Zielvariablen verändern. Eine Erhöhung der Staatsausgaben um 1 Mrd. € führt nach Erreichung eines neuen Gleichgewichtes zu einer Erhöhung des Inlandsproduktes um 3 Mrd. €.

Dehnt man hingegen die Betrachtung auf eine dynamische Analyse aus, so wird auch untersucht, welche Zeit vergeht, bis ein Mitteleinsatz im Zeitpunkt (t_1) auf die Zielvariable Einfluss nimmt. Eine solche Analyse setzt voraus, dass Prognosen über den Verlauf der Zielgröße möglich sind und dass darüber hinaus bekannt ist, wie lang der zu untersuchende Wirkungsprozess zwischen Mitteleinsatz und Zielgröße dauert. Wenn wir z. B. davon ausgehen können, dass sich eine Staatsausgabensteigerung erst in 1 1/2 Jahren auf die Einkommenshöhe auswirken wird, so kann diese Kenntnis nur dann eingesetzt werden, wenn man prognostizieren kann, wie sich das Einkommen in 1 1/2 Jahren verändert hat. Denn nur in diesem Falle kann der Mitteleinsatz richtig dosiert werden.

Die Effizienzanalyse steht dann vor Schwierigkeiten, wenn Maßnahmen zur Diskussion stehen, welche erstmalig eingeführt werden. Es fehlt dann an Erfahrungswerten darüber, welcher Einfluss tatsächlich von dem neu eingesetzten Instrument ausgeht. So war bei der erstmaligen Einführung des Investivlohnes unbekannt, wie sich die Arbeitnehmer verhalten werden, wenn die Sperrfrist ausläuft und die Arbeitnehmer die Möglichkeit haben, die zwangsweise gesparten Geldbeträge von den Sparkonten abzuheben. Gerade weil keine Erfahrungen in dieser Frage vorlagen, gab es unterschiedliche Hypothesen über den Erfolg dieser Maßnahmen.

Eine zweite Schwierigkeit entsteht aus dem Umstand, dass nahezu bei allen politischen Maßnahmen ein Teil der Bevölkerung benachteiligt wird und dass dieser Bevölkerungsteil bestrebt sein wird, diese Benachteiligungen abzuwenden. Eine rationale Politik wird diese potenziellen Vermeidungsmechanismen in ihr Kalkül einbeziehen müssen. Hierbei muss damit gerechnet werden, dass die Politik stets hinter der Entwicklung hinterherhinken wird, weil die belasteten Gruppen immer wieder neue Verhaltensweisen entwickeln werden, um dieser Belastung zu entgehen.

Versucht z. B. der Staat im Rahmen einer keynesianischen Politik der Bekämpfung der Inflation durch Steuererhöhungen die Konsumnachfrage zu drosseln und bemühen sich die Gewerkschaften die durch die Steuererhöhung zu erwartende Reduzierung in den Nettolohneinkommen durch Erhöhungen der Bruttolohnsätze zu kompensieren, wird gerade durch dieses Verhalten der Gewerkschaften die Effizienz der Steuererhöhungen gemindert. Will der Staat trotzdem in der Bekämpfung der Inflation erfolgreich bleiben, bedarf es flankierender Maßnahmen, um diese Gefahr abzuwenden.

Eine solche flankierende Maßnahme könnte z. B. darin bestehen, dass der Staat für die Einführung eines Investivlohnes finanzielle Anreize setzt. Versuchen nun die Gewerkschaften aufgrund dieser staatlichen Anreize die Minderung ihres Einkommens durch Abschlüsse von Investivlohnverträgen abzuwenden, bleibt die Politik zur Bekämpfung der Inflation erfolgreich, zumindest dann, wenn wir mit der nachfrageorientierten Inflationstheorie davon ausgehen, dass Investivlöhne nicht preissteigernd wirken.

Flankierende Maßnahmen können darüber hinaus auch noch aus einem zweiten Grund notwendig werden. Im allgemeinen müssen wir nämlich davon ausgehen, dass die Problemgrößen der Wirtschaftstheorie von mehreren Bestimmungsgründen abhängen und dass deshalb mehrere Mittel eingesetzt werden müssen, um erfolgreich zu werden. Bringen wir nochmals das Beispiel der Konjunkturpolitik.

Entsprechend keynesianischer Vorstellung werde der Versuch unternommen, durch eine defizitär finanzierte Erhöhung der Staatsausgaben die Konjunktur zu beleben. Nun wird von Seiten der Neoklassiker befürchtet, dass das vom Staat ausgeübte zusätzliche Angebot an Wertpapieren auf dem Kapitalmarkt zu Zinssteigerungen führt, dass deshalb die privaten Investitionen zurückgehen und dass damit Erfolg der Konjunkturbelebung zunichte gemacht oder zumindest vermindert wird. Um dieses crowding out zu vermeiden versucht nun die keynesianische Konjunkturpolitik die Notenbank zu einer Ausweitung der Geldmenge zu bewegen; in diesem Falle werden die Zinserhöhungen rückgängig gemacht, sodass das befürchtete crowding out ausbleibt.

3.4 Die Frage nach negativen Sekundärwirkungen

Politische Maßnahmen wirken sich im allgemeinen nicht nur auf die Variablen aus, die es mit dieser Maßnahme zu beeinflussen gilt. Wir haben vielmehr davon auszugehen, dass in der Regel auch andere Variablen positiv oder negativ beeinflusst werden. Handelt es sich um positive Effekte,

sprechen wir von willkommenen Nebeneffekten oder positiven Sekundärwirkungen, werden jedoch andere Variablen negativ tangiert, so liegen negative Sekundärwirkungen vor.

Positive Sekundärwirkungen liegen z. B. vor, wenn sich wachstumspolitische Maßnahmen nicht nur wie erwünscht positiv auf das wirtschaftliche Wachstum, sondern auch auf die Beschäftigung auswirken. Diese Effekte sind unproblematisch, wir wollen uns deshalb im weiteren nicht mehr mit diesen Wirkungen befassen.

Negative Sekundärwirkungen liegen hingegen vor, wenn z. B. eine expansive Fiskalpolitik (defizitär finanzierte Erhöhungen der Staatsausgaben) nicht nur zu den beabsichtigten Beschäftigungssteigerungen führt, sondern sich gleichzeitig negativ – unbeabsichtigt, vielleicht noch nicht einmal erwartet – auf die Inflationsrate auswirkt. Diese Art von Sekundärwirkungen bringen eine Reihe von Problemen mit sich, mit denen wir uns im folgenden etwas genauer befassen wollen.

Negative Sekundärwirkungen hängen eng mit der Problematik der Zielkonflikte zusammen. Ein und derselbe Zusammenhang liegt vor, wenn wir von mittelbedingten Zielkonflikten oder von negativen Sekundärwirkungen sprechen. Die unerwünschte Auswirkung einer Beschäftigungspolitik auf die Inflationsrate bedeutet z. B., dass das Ziel Vollbeschäftigung mit dem Ziel Geldwertstabilität in Konflikt steht.

In viel stärkerem Maße als dies für die Effizienzanalyse gilt, müssen wir davon ausgehen, dass über die Wirkungen, welche als Sekundärwirkungen eingestuft werden, keine ausreichenden theoretischen Erkenntnisse vorliegen, dass also über mögliche Sekundärwirkungen nur spekuliert werden kann, ja dass oftmals das Vorhandensein bestimmter Sekundärwirkungen erst sehr viel später bekannt wird.

Betrachten wir hierzu zunächst das im Rahmen einer Effizienzanalyse angewandte Verfahren. Es ist Anliegen einer Theorie über möglichst alle Bestimmungsgründe einer Problemgröße zu unterrichten. So geht die keynesianische Inflationstheorie davon aus, dass allein der Anstieg in der effektiven Nachfrage für Güterpreissteigerungen verantwortlich ist; da wir die Gesamtnachfrage in Konsum-, Investitions- Staats- und schließlich Exportausgaben untergliedern, haben wir mit dieser Aufzählung auch alle bekannten möglichen Bestimmungsgründe einer Inflation (nach Meinung der Keynesianer).

Diese angestrebte Vollständigkeit in der Anzahl der Bestimmungsgründe ist im allgemeinen auch möglich, da wir davon ausgehen können, dass dieser

Zusammenhang zwischen Bestimmungsgründen und Problemvariablen in relativ kurzer, überschaubarer Zeit stattfindet und deshalb bei einer genauen empirischen Beobachtung auch in der Regel festgestellt werden kann.

Anderes gilt im allgemeinen für das Auftreten von Sekundärwirkungen. Hier geht man in der Regel davon aus, dass längere Zeiträume verstreichen, bis die unerwünschten Sekundärwirkungen einer Maßnahme eintreten. Bringen wir nochmals das Beispiel einer keynesianischen Beschäftigungspolitik. Die Theorie belehrt uns darüber, dass positive Beschäftigungseffekte schon sehr bald nach Erhöhung der Staatsausgaben festgestellt werden können. Schließlich stellen Staatsausgaben, welche für den Ankauf von Gütern und Dienstleistungen eingesetzt werden, bereits Einkommenssteigerungen dar.

Im Rahmen der Inflationstheorie wird allerdings darauf hingewiesen, dass diese Staatsausgabensteigerungen im allgemeinen auch zu Preissteigerungen führen, dass jedoch der time lag, der zwischen Ausgabensteigerung und Preissteigerung liegt, wesentlich größer ist als der time lag zwischen Ausgabensteigerung und Beschäftigungszunahme. Dies ist auch der Grund für die Beliebtheit einer expansiven Beschäftigungspolitik unter den Politikern. Wenn sie mit diesen Maßnahmen kurz vor der Wahl beginnen, können sie hoffen, dass sich die Beschäftigungssteigerungen noch positiv auf die Wahl auswirken werden, dass aber die unerwünschten Preissteigerungen erst nach der Wahl auftreten und deshalb keinen Einfluss auf das Wählerverhalten nehmen werden. Da davon ausgegangen werden kann, dass die Wähler relativ schnell vergessen und ihr Wahlverhalten allein von den Ereignissen kurz vor der Wahl abhängt, werden die Inflationwirkungen den Politikern auch langfristig nicht angerechnet.

Gerade dieser längere Zeitraum des Auftretens von Sekundärwirkungen bringt es nun mit sich, dass wir zwar im Rahmen der Effizienzanalyse über Theorien verfügen, welche möglichst alle bekannten Bestimmungsgründe auflistet, dass es aber keine Theorie gibt, welche alle möglichen Sekundärwirkungen zusammenfasst. Fragen wir nach den Sekundärwirkungen einer expansiven Beschäftigungspolitik, so erfahren wir über die zu erwartenden Preissteigerungen von der Inflationstheorie, über die Wachstumsauswirkungen von der Wachstumstheorie, über die unerwünschten Verteilungseffekte von der Verteilungstheorie und über die möglichen Fehlallokationen von der Allokationstheorie.

Dieses unterschiedliche Verfahren im Rahmen der Effizienz- und Sekundärwirkungsanalyse bringt es nun mit sich, dass der Fortschritt in der Entwicklung von Theorien im Zusammenhang mit den Sekundärwirkun-

gen sehr viel geringer ist als im Zusammenhang mit Effizienzproblemen. Treten nämlich die prognostizierten Wirkungen einer Theorie nicht auf oder sind offensichtlich andere Bestimmungsgründe für das Auftreten einer Problemgröße verantwortlich, so besteht auch ein starker Anreiz, die Theorie zu modifizieren. Im Rahmen der Forschung ergibt sich die Notwendigkeit, eine Theorie solange zu modifizieren, bis schließlich alle feststellbaren Bestimmungsgründe einer Problemgröße in die Theorie aufgenommen sind.

Ganz anders erfolgt der Prozess der Wissensfindung im Zusammenhang mit Sekundärwirkungen. Es gibt kein Verfahren der Falsifikation, wenn wir bisher von der falschen Hypothese ausgegangen sind, dass sich eine expansive Beschäftigungspolitik nur auf die Inflationsrate, nicht aber auf die Allokation negativ auswirkt. Es steht nicht eine Theorie, sondern nur Teile recht unterschiedlicher Theorien auf dem Prüfstand, es fehlt also hier der Anreiz zu überprüfen, ob nicht auch Sekundärwirkungen auf andere Problemgrößen zu befürchten sind. Es ist mehr eine Frage des Zufalls, dass man auf Sekundärwirkungen stößt und dies gilt um so mehr, je weniger solche Zusammenhänge vermutet werden. Aus diesen Gründen dürfte eine Analyse der Sekundärwirkungen in stärkerem Maße als die Effizienzanalyse spekulativer Natur sein.

Gerade aus diesen Gründen werden oftmals bei Einführung neuer Maßnahmen negative Sekundärwirkungen prognostiziert, die dann gar nicht eingetreten sind und andererseits negative Sekundärwirkungen größeren Ausmaßes übersehen, welche erst im Nachhinein – vielleicht sogar erst Jahrzehnte nach der Einführung einer Maßnahme – festgestellt werden.

Die Begradigung von Flussläufen, z. B. des Rheins, wurde in der Geschichte Deutschlands als großer Erfolg gefeiert, da Flüsse auf diese Weise befahren werden können. Es entstanden auf diese Weise Wasserwege, die Fahrtkosten wurden drastisch reduziert und damit konnte letzten Endes die Produktivität der Volkswirtschaft entscheidend erhöht werden. Erst sehr viel später – und zwar erst etwa hundert Jahre später – wurden die negativen Folgen dieser Begradigung sichtbar, die sich in vermehrten und stärkeren Überflutungen und hohen wirtschaftlichen Schäden in Milliardenhöhe niederschlugen.

Wenn man will kann man die finanziellen Folgekosten bestimmter Maßnahmen ebenfalls zu den negativen Sekundärwirkungen zählen. Wirtschaftspolitische Maßnahmen ziehen oftmals weitere Maßnahmen in der Zukunft nach sich mit der Folge, dass die mit diesem Instrument verbundenen finanziellen Kosten wesentlich höher als anfänglich veranschlagt ausfallen. Drei Fälle lassen sich hierbei unterscheiden:

Das Ausmaß der anfallenden Kosten hängt von Variablen ab, deren Umfang im Zeitablauf ansteigt und nimmt deshalb auch ohne Änderung des betreffenden Gesetzes zu. Nehmen wir das Beispiel des Sparprämiengesetzes der 60er Jahre des vergangenen Jahrhunderts, welches vorsah, dass für langfristige Sparanlagen bestimmte Prämien gewährt wurden. Bei Einführung dieser Maßnahme konnte nur ein relativ kleiner Bevölkerungsteil von diesem Gesetz Gebrauch machen, mit der Folge, dass die finanzielle Belastung des Staates aufgrund dieses Gesetzes anfänglich sehr gering war.

In der Folgezeit kamen jedoch aufgrund der allgemeinen Einkommenssteigerungen immer mehr Personen in den Genuss dieses Gesetzes, sodass die finanzielle Belastung in einem Ausmaß anstieg, der in diesem Umfang nicht vorausgesehen wurde. Dieser Zusammenhang kann nun zum Problem werden, wenn auf der einen Seite ein solches Gesetz gerade deshalb eingeführt wurde, weil die finanzielle Belastung gering war und wenn auf der anderen Seite es politisch schwierig ist, eine bereits für längere Zeit durchgeführte Maßnahme wiederum zurück zunehmen.

Eine zweite Art von finanziellen Folgekosten liegt vor, wenn die Ausweitung dieser Maßnahme aus der inneren Logik heraus notwendig wird. So wurde die Einführung der dynamischen Altersrente 1957 unter anderem damit begründet, dass auch Transfereinkommensempfänger einen Ausgleich für Preissteigerungen sowie eine angemessene Beteiligung am wirtschaftlichen Wachstum erhalten sollten. Die innere Logik der Rentenreform von 1957 bringt es nun mit sich, dass auch andere Renten wie z. B. Unfallrenten dynamisiert werden sollten. Auch hier führte schließlich die Einführung eines Gesetzes auf lange Sicht zu sehr viel mehr Kostensteigerungen als zunächst angenommen wurde.

Drittens schließlich können finanzielle Folgekosten auch aufgrund gewisser politischer Mechanismen auftreten. Der Umstand, dass der Staat bei Krisenerscheinungen in bestimmten Wirtschaftszweigen Erhaltungssubventionen gewährt, kann weitere Interessengruppen aus anderen Wirtschaftszweigen auf den Plan rufen und weitere Subventionen auch für diese Bevölkerungsgruppen fordern mit dem Argument, dass gleiches Recht für alle zu gelten habe; wenn dem einen Teil der Bevölkerung in Krisenzeiten geholfen werde, so müsse diese Hilfe unter gleichen Bedingungen auch für alle Wirtschaftszweige gewährt werden. So kann sich der Umfang der Subventionen drastisch erhöhen.

3.5 Die Frage nach der Marktkonformität von Mitteln

Wirtschaftliche Maßnahmen können weiterhin daraufhin überprüft werden, inwieweit sie mit dem Wirtschaftssystem, in dem sie eingesetzt werden, konform gehen. Walter Eucken und Wilhelm Röpke haben für ein marktwirtschaftliches System das Kriterium der Marktkonformität formuliert. Danach können nur solche Maßnahmen als mit der marktwirtschaftlichen Ordnung als konform angesehen werden, welche nicht direkt in den Marktprozess eingreifen und lediglich auf indirekte Weise die Daten verändern, welche die wirtschaftlichen Entscheidungen beeinflussen.

Zu den wirtschaftlichen Grundentscheidungen zählen die Festlegung der angebotenen und nachgefragten Gütermengen, deren Preise, der Produktionstechnik sowie des Standortes der Produktion. Eine wirtschaftspolitische Maßnahme gilt solange als marktkonform, als diese Entscheidungen bei den privaten Haushalten und Unternehmungen verbleiben; sie können zwar die Entscheidung der Privaten beeinflussen, aber die private Wirtschaftseinheit hat nach wie vor zu entscheiden, ob sie nach veränderter Situation das Angebot oder die Nachfrage aufrecht erhält.

Führt der Staat z. B. eine Umsatzsteuer ein, so trägt er zu einer Steigerung der Kosten bei und diese Kostensteigerung wird in aller Regel zu einer Veränderung im Angebot führen. Eine solche Datenänderung liegt auch dann vor, wenn der Staat bestimmte Alternativen ausschließt. So könnte eine Unternehmung ihren Gewinn auch durch betrügerische Verhaltensweisen oder durch einen monopolistischen Zusammenschluss mit den übrigen Marktpartnern erhöhen, der Staat verbietet jedoch diese Praktiken. Nicht das Verbot bestimmter Aktivitäten ist hierbei markt-inkonform, solange der einzelne nicht zu einer konkreten Maßnahme gezwungen wird, solange also mehrere Alternativen bestehen bleiben, zwischen denen sich der einzelne nach wie vor frei entscheiden kann.

K. C. Thalheim hat nun dieses Kriterium kritisiert, da es zu sehr auf die qualitative Seite abhebe und die quantitativen Aspekte vernachlässige. Er schlägt stattdessen vor, zwischen systemnotwendigen, -förderlichen, -neutralen, -schädigenden und -zerstörenden Maßnahmen zu unterscheiden. Eine Monopolisierung der Banknotenschöpfung sei systemnotwendig, der Wettbewerb der Unternehmungen sei systemförderlich, die Erhebung einer Umsatzsteuer sei systemneutral, die Einführung von Prohibitivzöllen sei systemschädigend, eine gallopiierende Inflation müsse schließlich als systemzerstörend angesehen werden.

B. Steinmann hat darüber hinaus Kritik daran geübt, dass die Marktkonformität bei Eucken lediglich an der Frage gemessen wird, inwieweit in den

Marktprozess eingegriffen werde. Walter Eucken habe aber sieben konstituierende Prinzipien einer marktwirtschaftlichen Ordnung formuliert und die Marktkonformität müsse daran gemessen werden, wieweit jedes dieser Prinzipien Beachtung finde. Die Einführung eines Prohibitivzolles sei zwar unmittelbarer kein Eingriff in den Preisprozess, sie verletze jedoch das Prinzip der Offenheit der Märkte und müsse deshalb ebenfalls als marktinkonform eingestuft werden.

Theodor Pütz hat schließlich versucht, das Kriterium der Marktkonformität weiter zu entwickeln. Ob eine bestimmte Maßnahme als marktkonform angesehen werden könne, hänge auch von den näheren Umständen ab. So würden zwar unter normalen Bedingungen staatliche Festlegungen von Preisen als marktinkonform eingestuft werden, dieselben Eingriffe könnten jedoch eine die Marktwirtschaft gefährdende Deflationsspirale von Preis- und Lohnsenkungen stoppen helfen und insoweit als marktkonform angesehen werden.

Es komme zweitens auch darauf an, in welchem Bereich eine Maßnahme eingesetzt werde, Monopolisierungen sind in der Regel marktschädigend, bei der Ausgabe von Banknoten jedoch für das Funktionieren der Marktwirtschaft unerlässlich.

Drittens schließlich entscheide auch das Ausmaß einer Maßnahme über die Konformität, geringfügige Ausweitungen der Geldmenge mögen den Prozess des Konjunkturaufschwungs fördern, eine Verdopplung der Geldmenge in kurzer Zeit würde jedoch die Volkswirtschaft aller Wahrscheinlichkeit nach ruinieren.

Das Kriterium der Marktkonformität hebt auf bestimmte Merkmale ab, die im allgemeinen relativ leicht überprüft werden können. Es ist eine Frage der klassifikatorischen Zuordnung. Bei dem Kriterium der Sekundärwirkungen hingegen wurde auf Wirkungszusammenhänge abgehoben, welche nicht immer offen auf der Hand liegen und nur mit Hilfe einer Theorie überprüft werden können.

Nun müssen wir uns darüber im Klaren sein, dass auch das Konformitätskriterium oftmals mit der Vorstellung verbunden wird, dass marktinkonforme Maßnahmen unerwünschte Wirkungen nach sich ziehen und die Stabilität der Marktwirtschaft gefährden. So hat Walter Eucken die Hypothese aufgestellt, dass planwirtschaftliche Maßnahmen nicht auf einzelne Märkte beschränkt blieben, sondern weitere planwirtschaftliche Maßnahmen in anderen Bereichen nach sich zögen, mit der Folge, dass dieser Prozess schließlich in einer totalen Zwangswirtschaft enden müsse.

Man kann nun bezweifeln, ob Mischsysteme in der Tat instabil sind und notwendigerweise in einer totalen Zwangswirtschaft enden, schließlich hat die Nachkriegswirtschaft in Deutschland als Mischsystem begonnen und allmählich wurden die planwirtschaftlichen Elemente abgebaut. Trotzdem zeigt die Erfahrung mit planwirtschaftlichen Eingriffen, dass eine Begrenzung dieser Maßnahmen auf einen einzelnen Markt nicht möglich ist. So führt z. B. eine künstliche Verknappung auf einem Markt zu einer Verknappung auch auf allen nachgelagerten Märkten.

4. Trägeranalyse

Der Beitrag der Wirtschaftspolitiklehre zur Trägeranalyse besteht in der Beantwortung folgender Fragen:

Was sind erstens die charakteristischen Merkmale eines Trägers? Ähnlich wie bei der Mittelanalyse kann auch hier nur die Überlegenheit eines Trägers festgestellt werden, wenn zuvor die spezifischen Unterschiede der einzelnen Träger bekannt sind (Frage nach den charakteristischen Merkmalen eines Trägers).

Zweitens muss überprüft werden, ob einem bestimmten Träger unabhängig von seiner Eignung zur Lösung der ihm übertragenen Aufgaben ein bestimmter positiver oder negativer Eigenwert zuerkannt wird (Frage nach einem Eigenwert eines Trägers).

Drittens muss überprüft werden, ob unter Umständen, das Eigeninteresse eines möglichen Trägers die Übernahme bestimmter Aufgaben erschwert, da Interessenkonflikte gegeben sind (Frage nach einer Interessenkollision)?

Viertens schließlich könnte die Eignung eines Trägers auch daran scheitern, dass ein Träger gar nicht über die Ressourcen verfügt, welche zur Realisierung bestimmter Aufgaben unerlässlich sind (Frage nach den mangelnden Möglichkeiten).

4.1 Die Frage nach den Merkmalen politischer Träger

Für die Charakterisierung eines Trägers ist der Willensbildungsprozess von entscheidender Bedeutung. Nur dann, wenn ein Träger lediglich aus einer Person bestünde, erübrigte sich die Frage, auf welchem Wege der einheitliche Wille dieses Trägers zustande kommt. Im allgemeinen stellt jedoch ein

Träger eine Institution dar, welche aus einer Vielzahl von Personen besteht und hier ist für die Frage der Eignung eines Trägers von Bedeutung, wie ein Willensprozess abläuft. Zwei Fragen entstehen in diesem Zusammenhang:

Wie wird erstens der Wille eines aus mehreren Personen bestehenden Organs festgestellt? Es ist dies die Frage nach den Abstimmungsregeln. Zweitens gilt es festzustellen, welche Faktoren auf einen Kompromiss hinwirken, der die zunächst unterschiedlichen Vorstellungen der einzelnen Mitglieder zusammenführt.

Die Abstimmungsregeln legen fest, ob z. B. Einstimmigkeit notwendig ist, oder ob eine einfache oder qualifizierte Mehrheit verlangt wird, weiter, wie bei Stimmgleichheit zu verfahren ist. Die Bedeutung von Abstimmungsregeln für die Eignung eines Trägers wird unmittelbar einsichtig, wenn man bedenkt, dass ein Organ, welches nur bei Einstimmigkeit handeln darf, bei den meisten Fragen handlungsunfähig bleibt.

Genauso wichtig wie die Abstimmungsregeln sind die dem Träger eigenen Einigungsmechanismen. Im allgemeinen müssen wir davon ausgehen, dass zu Beginn des Willensbildungsprozesses unter den Mitgliedern der Entscheidungsgremien sehr unterschiedliche Meinungen vorherrschen. Es bedarf also eines Mechanismus, welcher einen Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Meinungen ermöglicht.

Zunächst wird man davon ausgehen können, dass gemeinsame Kulturwerte, weiterhin die Zugehörigkeit zu einer Partei darauf hinwirken, dass gewisse gemeinsame Grundüberzeugungen bestehen und dass sich deshalb die Meinungsverschiedenheiten in Grenzen halten.

Der Stimmentausch (das Vote Trading) stellt ein weiterer Einigungsmechanismus dar. Hier ist die eine Gruppe bereit, in einer Teilfrage der jeweils anderen Teilgruppe nachzugeben, wenn diese ihrerseits Bereitschaft bekundet, in einer anderen Frage der ersten Teilgruppe entgegenzukommen.

Auch die gemeinsame Diskussion kann eine Einigung herbeiführen, wenn auf diesem Wege der Informationshorizont ausgeweitet werden kann und durch Austragen sachlicher Argumente Missverständnisse ausgeräumt werden. Allerdings wird die Diskussion nur dann eine Einigung herbeiführen können, wenn sich die Meinungsverschiedenheiten auf sachliche Fragen bezogen haben und wenn beide Diskussionspartner von gleichen Grundvorstellungen ausgehen.

Schließlich kann auch der Umstand, dass in gewissen Fragen Ungewissheit herrscht, zu einer Einigung beitragen. So kann der Einigungswille steigen, wenn unbekannt ist, ob eine Gruppierung bereits über die Mehrheit verfügt, hier sichert man sich die Mehrheit dadurch, dass man einigen Teilgruppen entgegenkommt und diese für die eigene Position gewinnt. D. C. Mueller und andere haben weiterhin darauf hingewiesen, dass die Ungewissheit darüber, wem letztendlich bestimmte Maßnahmen zugute kommen, Kompromissbereitschaft erzeugen kann. Der einzelne nehme eine quasialtruistische Haltung ein, wenn er aus Ungewissheit darüber, ob er zu den Gewinnern oder Verlierern einer Maßnahme zählt, die Entscheidung nach mehr objektiven Kriterien fällt.

Schließlich kann eine Einigung natürlich auch dadurch erzwungen werden, dass mit formellen oder informellen Strafen, so z. B. mit dem Parteiausschluss gedroht wird, wenn bestimmte Parteimitglieder nicht bereit sind, der allgemeinen von der Parteiführung vorgezeichneten Lösung zuzustimmen.

Im Zusammenhang mit dem Trägerproblem entsteht nicht nur die Frage nach der Konkurrenz zwischen den einzelnen Trägern, sondern auch die Frage der Koordination zwischen den einzelnen Trägern, welche an einer Entscheidung mitwirken. Eine erste Form einer Koordination besteht darin, dass von vornherein eine klare Aufgabentrennung festgelegt wird, welche alle weiteren Koordinationsbemühungen überflüssig macht. So hatte H. G. Johnson und R. A. Mundell bekanntlich vorgeschlagen, dass die Notenbank allein für die äußere Geldwertstabilität (für den Ausgleich der Devisenbilanz), die Regierung hingegen für die innere Konjunkturstabilisierung verantwortlich zeichnen solle.

Eine solche einfache Aufgabenteilung ist jedoch in vielen Fällen gar nicht möglich, da in einer dynamischen, sich verändernden Welt immer wieder neue Aufgaben entstehen, bei denen noch keine Zuordnung der Kompetenz möglich war. Auch ist es fraglich, ob in jedem Falle eine klare Aufgabentrennung die besten Ergebnisse bringt, da diese Art von Aufgabentrennung Monopolstellungen schafft und damit die Möglichkeit des Machtmissbrauchs fördert.

Eine zweite Möglichkeit der externen Koordination ergibt sich aus dem Prinzip der konkurrierenden Kompetenzverteilung, so wie sie beispielsweise das Grundgesetz in der Frage der Aufgabenverteilung auf Bund und Länder vorsieht. Prinzipiell haben Bund und Länder das Recht, die Initiative für politische Reformmaßnahmen zu ergreifen. Beabsichtigen jedoch beide Instanzen zur gleichen Zeit, auf diesen Gebieten aktiv zu werden, liegt die Kompetenz bei einem vorher festgelegten Träger. Bei einer solchen

Regelung ist die Chance, dass bestimmte Probleme angegangen werden, groß, da eine Problemlösung sowohl dann, wenn sowohl der Bund als auch die Länder Interesse an der Realisierung dieser Aufgaben haben, angegangen wird. Auch der Wettbewerb zwischen den Instanzen kann leistungssteigernd wirken.

Eine dritte Art externer Koordination besteht darin, dass die beteiligten Organe in gemeinsamen Verhandlungen einen Kompromiss herbeiführen. Diese Art wird vor allem bei gemeinsamen Projekten auf internationaler Ebene gewählt; aber auch die Tarifverhandlungen zählen zu dieser Kompromissform, sofern man bereit ist, auch private Organe als Träger wirtschaftspolitischer Handlungen anzusehen. Erfolgreich sind Verhandlungen vor allem dann, wenn die Verhandlungspartner über Tauschmöglichkeiten und Drohpotentiale verfügen.

Verhandlungen können auch durch Hinzuziehung eines externen Schlichters zu einem Erfolg geführt werden. Allerdings entsteht hier das Problem, weshalb denn ein Schlichter Erfolg haben sollte, wenn die Tarifparteien allein keine Einigung finden und wenn die Annahme des Schlichtungspruchs nicht erzwungen werden kann. Es entsteht hier das Schlichtungs-dilemma: Warum bedarf es eines Schlichters, wenn es eine Lösung gibt, welcher beide Verhandlungspartner freiwillig zustimmen können, warum finden in diesem Falle die Verhandlungspartner nicht allein ohne Hinzuziehung eines externen Schlichters zur Lösung. Wenn aber die Verhandlungspartner keine Lösung kennen, der beide Partner zustimmen können, warum sollte dann ein Schlichter Erfolg haben? Wie lässt sich dieses Dilemma lösen?

Eine erste Möglichkeit einer erfolgreichen Schlichtung besteht dann, wenn während der Verhandlungen Emotionen aufkommen und wenn die Verhandlungspartner deshalb auf irrationalen Positionen verharren, also auch solchen Kompromissen nicht zustimmen, die bei rationaler Beurteilung durchaus für beide Partner akzeptabel wären. Hier könnte die Aufgabe des Schlichters darin bestehen, die Partner zu rationalem Verhalten anzuhalten.

Eine zweite Möglichkeit für eine erfolgreiche Schlichtung ist dann gegeben, wenn die einzelnen Partner während der Verhandlung ihre Position durch Bluff-Strategien zu verbessern versuchen, dass von der Gegenseite durchaus gesehen wird, dass es sich nur um einen Bluff handelt und dass gerade auf diese Weise das gegenseitige Vertrauen zueinander schwindet. Hier könnte eine Einigung auch dann verhindert werden, wenn es durchaus Lösungen gäbe, der beide Partner zustimmen könnten. Aufgabe des Schlich-

ters besteht in diesen Fällen darin, dass gegenseitige Vertrauen zurückzugewinnen.

Eine dritte Schlichtungsfunktion kann darin liegen, wenn der Schlichter eine starke Position einnimmt und die Partner zu einem Kompromiss bewegen kann, den diese von allein nicht gegangen wären, da die Gefahr besteht, dass ein Kompromiss zu einem Vertrauensschwund bei den Mitgliedern führt. Dieser Vertrauensschwund ist geringer, wenn die Verhandlungsführer quasi zu diesem Kompromiss gezwungen werden als dann, wenn sie aus eigenen Stücken diesen Kompromiss eingehen.

Kompromissmöglichkeiten steigen auch dann, wenn der Schlichter die Möglichkeit hat, ein Nachgeben zu honorieren, entweder durch finanzielle Anreize (ein staatlicher Schlichter könnte im Falle einer Einigung Subventionen in Aussicht stellen) oder dadurch, dass bei fehlender Nachgiebigkeit ein Partner in der Öffentlichkeit an Prestige verliert.

Eine letzte Schlichtungsfunktion kann darin liegen, dass der Schlichter innovativ tätig wird und mit seinem Schlichtungsspruch eine Lösung vorlegt, welche beiden Partnern bisher unbekannt war. So hatte bekanntlich Erwin Häußler 1954 als Schlichter den bisher unbekanntem Vorschlag gemacht, einen Teil der Lohnerhöhungen in Form eines Investivlohnes zu gewähren.

Eine ganz andere Art einer Koordination liegt bei der politischen Führerschaft vor; einer der beteiligten Träger pirscht vor, die anderen Träger sind bereit, nachzuziehen. Schließlich sei in diesem Zusammenhang die Möglichkeit einer automatischen Anpassung erwähnt, wie sie z. B. im Rahmen der Oligopoltheorie diskutiert wird. So könnte z. B. die Politik der Gemeinden bei der Festsetzung der Hebesätze für die Gemeindesteuern einen solchen automatischen Kompromiss herbeiführen, wobei die Hebesätze hier die gleiche Rolle wie die Güterpreise der Oligopolisten einnehmen. Die Höhe der Hebesätze würde in diesem Falle unter anderem auch von der Höhe der Hebesätze in einer Nachbargemeinde abhängen, da die Gemeinden stets befürchten müssten, dass bei relativ hohen Hebesätzen eine Abwanderung zu Nachbargemeinden stattfindet.

4.2 Die Frage nach dem Eigenwert politischer Träger

Wir erwähnten bereits, dass auch im Hinblick auf das Trägerproblem damit gerechnet werden muss, dass bestimmte Träger bevorzugt werden nicht etwa, weil man sie für die anstehende Aufgabe für besser geeignet hält, sondern weil man diesem Träger einen positiven Eigenwert zuerkennt.

In diesem Zusammenhange spielt das sogenannte Subsidiaritätsprinzip eine entscheidende Rolle. Nach diesem Prinzip, das vor allem von der christlichen Soziallehre empfohlen wurde, sollte zunächst überprüft werden, ob bestimmte öffentliche Aufgaben nicht von den Gemeinden, also von den Organen auf unterster Ebene wahrgenommen werden könnten. Nur dann, wenn bestimmte Aufgaben nicht mehr sachgerecht von den untersten Organen wahrgenommen werden könnten, sollten diese Aufgaben dem nächst höheren Organ übertragen werden.

Eine Gegenposition hierzu nimmt der Zentralismus ein, der bestrebt ist, alle wesentlichen Entscheidungen der Zentrale, also der höchsten Ebene zu übertragen. Genauso, wie beim Subsidiaritätsprinzip dem Übertragen einer Aufgabe an die unterste Ebene ein positiver Eigenwert zuerkannt wird, sieht der Zentralismus einen positiven Wert darin, wenn die Zentrale alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen kann.

Ein positiver Eigenwert ist auch angesprochen, wenn die Forderung erhoben wird, den Willensbildungsprozess innerhalb der Organe demokratisch zu organisieren. Allerdings wird diese Forderung recht unterschiedlich interpretiert. So wird oftmals diese Forderung im Sinne einer direkten Demokratie verstanden, wonach die Mitglieder einer Organisation an möglichst vielen Entscheidungen und mit hoher Entscheidungsintensität zu beteiligen sind. Es ist klar, dass diese Forderung um so weniger zu erfüllen ist, je größer die Gruppe ist und je unterschiedlicher die Interessen und Vorstellungen der Gruppenmitglieder sind. Es entsteht dann ein Interessenkonflikt zwischen effizienter Politik und demokratischem Willensbildungsprozess.

Demokratie kann zweitens auch im Sinne einer repräsentativen Demokratie verstanden werden. Hier liegt die eigentliche Entscheidungsbefugnis bei den Führungskräften. Der demokratische Charakter kommt hier dadurch zum Tragen, dass die Bürger in periodischen Abständen die Politiker wählen können und dass der Wettbewerb unter den Politikern automatisch dazu führt, dass die Politiker solche Aktivitäten entfalten, welche auch dem Gemeinwohl zugute kommen.

Die Forderung nach demokratischem Aufbau wird schließlich drittens bisweilen mit der Forderung identifiziert, allen Bürgern im Sinne einer Gleichberechtigung gleiche Rechte und Pflichten einzuräumen. Dieser Interpretation entspricht es, dass jedem Mitglied eine und nur eine Stimme zuerkannt wird. Allerdings muss darauf aufmerksam gemacht werden, dass auch bei formaler Stimmgleichheit der Einfluss der einzelnen Gruppenmitglieder unterschiedlich ausfallen kann, da z. B. die Bürger nicht nur

über Wahlen, sondern auch über Verbände politischen Einfluss ausüben können, die Fähigkeit zur Bildung von Interessengruppen jedoch sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. So lassen sich z. B. kleine Gruppen leichter organisieren als große Gruppen; oder Anbieterinteressen sind homogener als Konsumenteninteressen und deshalb leichter zu organisieren.

4.3 Das Problem der Interessenkollision

Eine Nichteignung eines Trägers für eine bestimmte Aufgabe könnte erstens daran liegen, dass der Träger eigene Ziele verfolgt, die mit den hier zur Diskussion stehenden Aufgaben in Widerspruch stehen. Es kann hier nicht damit gerechnet werden, dass sich ein solcher Träger für eine optimale Lösung des vorliegenden Problems einsetzt.

Wir wollen beispielsweise unterstellen, dass eine politische Lösung für das Problem des Familienlastenausgleichs gesucht wird. Ein Arbeitnehmer, der Kinder mitversorgen muss, sollte bei gleicher Leistung über ein höheres Nettoeinkommen verfügen als ein Lediger. Geprüft werde nun, ob diese Aufgabe den privaten Unternehmungen übertragen werden kann, ob es also möglich ist, dass die Unternehmungen ihren Arbeitnehmern eine familiengerechten Lohn gewähren.

Nun bringt es der gegenseitige Wettbewerb der Unternehmer mit sich, dass nur eine Unternehmung überleben kann, welche alle möglichen Kostensenkungen ausnutzt. Würde man es nun den Unternehmungen überlassen, einen familiengerechten Lohn zu gewähren, so würden gerade die Unternehmungen, welche sich an diese Verpflichtung halten, Wettbewerbsnachteile gegenüber den Unternehmungen erhalten, welche dieser Verpflichtung nicht nachkommen.

Wollte man nun diese Schwierigkeit dadurch überwinden, dass man die Unternehmer zu Familienzuschlägen verpflichten würde, wäre das Problem immer noch nicht gelöst, da nun die Gefahr bestünde, dass sich einige Unternehmungen dadurch Wettbewerbsvorteile zu sichern versuchten, dass sie möglichst wenige Arbeitnehmer mit Kindern beschäftigen. Gerade aus diesen Schwierigkeiten hat man den Schluss gezogen, dass das Problem des Familienlastenausgleichs nur dadurch sachgerecht gelöst werden könne, dass der Staat nachträglich ein Kindergeld gewährt.

Nun wird oftmals aus der bloßen Tatsache, dass bestimmte Träger individuelle Ziele verfolgen, der Schluss gezogen, dass sie sich deshalb für Gemeinwohlaufgaben nicht eignen, genauso wie aus dem Umstand, dass öffentliche Träger satzungsgemäß zur Erfüllung von Gemeinwohlaufgaben

verpflichtet sind, der Schluss gezogen wird, dass diese Träger per se zur Erfüllung politischer Aufgaben geeignet seien. Beide Auffassungen sind falsch. Auch bei Eigennutzstreben können sehr wohl Gemeinwohlaufgaben erfüllt werden, genauso wie öffentlich-rechtliche Körperschaften trotz Gemeinwohlverpflichtung auch Eigeninteressen verfolgen können.

Der Liberalismus hat darauf hingewiesen, dass unter gewissen Voraussetzungen, vor allem bei starkem Wettbewerb gerade das Eigennutzstreben zur Realisierung des Gemeinwohls beitragen kann, weil auf freien Wettbewerbsmärkten die Unternehmungen gerade dann ihren Gewinn maximieren, wenn sie die Produktion an den Bedürfnissen der Konsumenten ausrichten. Auch machte der Liberalismus darauf aufmerksam, dass Eigennutzstreben sehr viel stärkere Anreize zu Kostensenkungen und Qualitätsverbesserungen auslöst als die Verpflichtung zu Gemeinwohlverhalten. Es kommt also primär nicht darauf an, von welchen Motiven sich die politisch handelnden Personen leiten lassen, sondern darauf, ob eine funktionierende Ordnung besteht, welche die verschiedenen Interessen koordiniert.

Joseph Alois Schumpeter hat gezeigt, dass auch die Entscheidungen der Politiker aus Eigennutzvorstellungen hervorgehen, dass der Gewinnmaximierung als wichtigstes Motiv der Unternehmer das Streben nach Stimmenmaximierung der Politiker in einer Demokratie entspreche. Aber auch hier gelte, dass eine funktionierende demokratische Ordnung dafür Sorge, dass die Entscheidungen der Politiker trotz Eigennutzstrebens letztlich am Gemeinwohl ausgerichtet werden. Der Wettbewerb unter den Politikern führt dazu, dass die Politiker genau dann ihre Wahlchancen verbessern, wenn sie den Zielen der Mehrheit der Wähler entsprechen.

4.4 Das Problem der mangelnden Ressourcen

Die Eignung eines Trägers kann zweitens auch daran scheitern, dass er nicht über die Möglichkeiten verfügt, um bestimmte Aufgaben zu erfüllen. Der Träger ist in diesem Falle zwar willens, alles mögliche zur Erfüllung der ihm übertragenen Aufgaben zu tun, er verfügt jedoch nicht über die Voraussetzungen, die notwendig sind, um die Aufgabe zu verwirklichen. Im allgemeinen kann man davon ausgehen, dass Politik nur dadurch wirksam wird, dass die einzelnen Individuen zu einem ganz bestimmten Verhalten veranlasst werden. Es gibt mehrere Gründe, dass bestimmte Träger nicht über diese Einflussmöglichkeiten verfügen.

Mangelnde Möglichkeiten können erstens daran liegen, dass es dem betrachteten Organ an finanziellen Möglichkeiten mangelt. So geht man im

allgemeinen davon aus, dass eine Ankurbelung der Konjunktur ein solches Ausmaß an Ausgabensteigerungen erfordert, dass die Gemeinden, aber auch die Länder überfordert wären, wollte man ihnen diese Aufgabe übertragen; es entspricht deshalb allgemeiner Überzeugung, dass nur der Bund (eventuell in Kooperation mit den Ländern und Gemeinden) in der Lage ist, effiziente Konjunkturpolitik zu betreiben.

Zweitens kann der mangelnde Einfluss eines Trägers auch daran liegen, dass zur Erfüllung der übertragenen Aufgaben ein ausreichend ausgebildeter Beamtenstab notwendig ist, dieser jedoch nicht vorliegt. So könnte z. B. die Eindämmung der Wirtschaftskriminalität daran scheitern, dass die Finanzverwaltung nicht über ausreichend Wirtschafts- und Finanzexperten verfügt.

Schließlich könnte es einem Träger drittens an der Möglichkeit mangeln, die Bürger zu einem ganz bestimmten Verhalten zu zwingen. Vor allem Aufgaben der Umverteilung machen es notwendig, dass Zwang ausgeübt wird. Unterstellen wir, dass überlegt werde, bestimmte Formen der Umverteilung zugunsten der von sozialen Risiken überproportional betroffenen Personen im Rahmen der Privatversicherung vorzusehen. Eine echte Umverteilung ist jedoch im Rahmen einer Privatversicherung nicht möglich, da sich die von dieser Umverteilung negativ betroffenen Versicherungsmitglieder durch Austritt aus der Versicherung der Belastung entziehen können.