

# Handlungsverzögerungen diskretionärer Fiskalpolitik: Konstruktionsfehler oder Element rationaler Politik?\*

Von Bert Rürup, Köln

1. Der traditionellen, d. h. diskretionären Fiskalpolitik<sup>1</sup> wird auch von ihren Befürwortern<sup>2</sup> eine asymmetrische Leistungsfähigkeit nachgesagt; in durch Unterbeschäftigung gekennzeichneten Phasen einer wirtschaftlichen Abschwächung sei sie vorzüglich geeignet, die Wirtschaft „anzukurbeln“, in Boomzeiten dagegen sei sie „ohnmächtig“ gegen Inflation und Überbeschäftigung. Hierbei ist zu bemerken, daß ihre Leistungsfähigkeit aufgrund ihrer schnellen *ökonomischen Nachfragewirkungen* gelobt, ihre Ohnmacht jedoch auf der Ebene ihres fehlenden oder zeitlich stark verzögerten *politischen Einsatzes* getadelt wird<sup>3</sup>.

2. Von einer asymmetrischen Leistungsfähigkeit der diskretionären Fiskalpolitik zu sprechen, ist demnach eigentlich irreführend, da Lob und Tadel auf verschiedenen Ebenen liegen; der instrumentellen Effizienz in Rezessionsphasen müßte, wäre ihre Leistungsfähigkeit wirklich asymmetrisch, logischerweise eine instrumentelle Unwirksamkeit in Boomperioden gegenüberstehen; die Tatsache des verzögerten oder gar unterlassenen politischen Einsatzes erlaubt allein noch keine Aussage über die ökonomisch-instrumentelle Leistungsfähigkeit bei der Boombekämpfung.

---

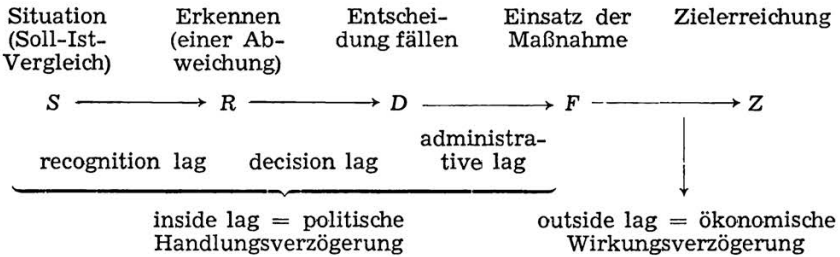
\* Der Verfasser bedankt sich für kritische Anregungen und Verbesserungsvorschläge bei Prof. Hans Willgerodt (Köln) und insbesondere bei Prof. Karl Heinrich Hansmeyer (Köln).

<sup>1</sup> Im Anschluß an *Neumark*, der diesen Begriff in den deutschen Sprachgebrauch eingeführt hat, sollen im folgenden unter der diskretionären Fiskalpolitik stabilisierungspolitisch motivierte Eingriffe verstanden werden, die „die Exekutive ausschließlich nach eigenem Ermessen vornehmen kann (sowie) sämtliche finanziellen Maßnahmen, die sie auf Grund sei es normaler Zusammenarbeit mit der Legislative, sei es allgemeiner oder spezieller Vollmachten zu ergreifen befugt ist, ohne daß sie — und gegebenenfalls das Parlament — durch eine Regelbindung dazu gezwungen wäre“ (Fritz *Neumark*: *Ermessensfreiheit oder Automatismus?* Zürich 1971. S. 4).

<sup>2</sup> Für sie seien stellvertretend genannt *Neumark*: *Ermessensfreiheit*, S. 4 ff. — Karl Heinrich *Hansmeyer*: *Antizyklische Ausgabenpolitik?* In: Dieter *Cassel* u. a. (Hrsg.): *25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart 1972. S. 212 ff.

<sup>3</sup> Diese Argumente, die identisch sind mit den Argumenten pro und contra fiskalische versus monetäre Stabilisierung sind zusammengefaßt zu finden bei: H. Jörg *Thieme*: *Geld- und fiskalpolitische Prozeßsteuerung in der Marktwirtschaft — Alternative Stabilisierungskonzepte*. In: *Cassel* u. a. (Hrsg.): S. 233 ff.

3. Der unterschiedliche Ansatzpunkt der Argumente pro und contra diskretionäre Fiskalpolitik wird deutlich, wenn man sie im Phasenschema der Wirtschaftspolitik<sup>4</sup> lokalisiert. Die gepriesenen Vorzüge der Fis-



kalpolitik liegen in den kurzen ökonomischen Wirkungsverzögerungen (F → Z) bei expansiven Maßnahmen; diese positive Eigenschaft wird bedingt durch die Unmittelbarkeit — im Vergleich zur Geldpolitik<sup>5</sup> — ihrer Effekte auf die den volkswirtschaftlichen Auslastungsgrad bestimmende Gesamtnachfrage<sup>6</sup>. Als ihre regelmäßig getadelte Schwäche wird die Langfristigkeit und damit die Qualität der Willensbildungsprozesse (R → D) hinsichtlich Auswahl und Einsatz der möglichen kontraktiven Maßnahmen<sup>7</sup> angeprangert. Bei einer auf Expansion ausgerichteten Politik ist, sofern die Analyse der wirtschaftlichen Situation Eingriffe angezeigt erscheinen läßt und insofern das keynesianische Gedankengut von den politischen Entscheidungsträgern rezipiert wurde und die entsprechenden institutionell-haushaltsrechtlichen Voraussetzungen gegeben sind, dieser beklagte decision lag kürzer<sup>8</sup>.

4. Die Frage, wie es zu diesen je nach Konjunkturphase asymmetrischen Entscheidungsverzögerungen kommt — *Pfleiderer* spricht in die-

<sup>4</sup> Zur Terminologie und weiteren Unterteilung vgl. Tilmann Winter: Handlungs- und Wirkungsverzögerungen in der Wirtschaftspolitik. Berlin 1971. S. 47 ff. — Ernst Dürr: Time-lags in der Geldpolitik. Kredit und Kapital, Bd. 3 (1970), S. 130 ff.

<sup>5</sup> s. hierzu z. B. Heinz Müller: Die Bedeutung der time-lags für die Wirksamkeit der Geld- und Kreditpolitik in der Bundesrepublik. Weltw. Arch., Bd. 100 (1968), S. 272.

<sup>6</sup> Vgl. Thieme: S. 233 f.

<sup>7</sup> „Fiskalpolitische Entscheidungen werden getragen von den jeweils dominierenden politischen Gruppen, ... und sie unterliegen insofern demokratischen Spielregeln. ... Das hat zur Folge, daß konjunkturpolitisch notwendige, jedoch publikumsunwirksame Entscheidungen verzögert, quantitativ auf ein unwirksames Maß reduziert oder ganz unterlassen werden“ (Thieme: S. 238 f.).

<sup>8</sup> s. hierzu Bent Hansen (Hrsg.): Fiscal Policy in Seven Countries 1955 - 1965. (Veröffentlichung der OECD von März 1969) passim. — Hans Jürgen Schmahl: Globalsteuerung. Zwischenbilanz einer neuen Konjunkturpolitik. Hamb. Jahrb. f. Wirtsch.- u. Gesellschaftspol., 16. Jg. (1971), S. 276 ff.

sem Zusammenhang von einer „politisch-psychologischen Verhaltensasymmetrie“<sup>9</sup> —, ist leicht zu beantworten:

Der Staatshaushalt ist mit das wichtigste Instrument im Dienste der quantitativen, auf die Ziele Vollbeschäftigung und Preisniveaustabilität ausgerichteten Wirtschaftspolitik; gleichzeitig ist der Etat aber auch das bei weitem wichtigste Ordnungsmittel zur Realisierung sämtlicher anderer, durch quantitativ-monetäre Maßnahmen erreichbarer staatlicher Ziele (wie z. B. Bildung, Verkehrssicherheit, innere Sicherheit, Einkommensumverteilung etc.).

„Die nüchternste, von aller Metaphysik entkleidete Sinndeutung des ‚Gemeinwohls‘ ist . . . die jeweilige Resultante (des) vielseitigen Kräftespiels, die Diagonale im Parallelogramm aller organisierten Partialinteressen“<sup>10</sup>; dies bedeutet, daß, da zu dem möglicherweise, ja wahrscheinlich existierenden bonum commune der Zugang fehlt<sup>11</sup>, in einer pluralistischen Gesellschaft das Parlament und die von ihm getragene Regierung als die wichtigste legitime „Clearingstelle“ an bzw. über den Staat artikulierter (Gruppen-) Interessen angesehen werden können und müssen; finden diese Interessen, deren Vertretung auch durch Verbände im übrigen durchaus legitim, ja für unsere Gesellschaftsordnung konstitutiv ist<sup>12</sup>, eine entsprechende parlamentarische Mehrheit oder Unterstüt-

<sup>9</sup> Otto Pfeiderer: Das Verhältnis von Geld- und Finanzpolitik. In: Heinz Haller u. Willi Albers (Hrsg.): Probleme der Staatsverschuldung. Schriften d. Ver. f. Socialpol., N.F. Bd. 61. Berlin 1972. S. 10.

<sup>10</sup> Gert von Eynern: Grundriß der Politischen Wirtschaftslehre I. 2. Aufl. Opladen 1972. S. 167.

<sup>11</sup> Es wird zwar insbesondere von dem neoliberalen Lager nahestehenden Autoren wie Gerhard Colm und besonders Götz Briefs immer wieder betont, daß politische Kompromisse zwischen konkurrierenden Gruppen — Willgerodt glaubt in diesem Zusammenhang sogar von einer „pluralistischen Gruppenhierarchie“ (S. 154) sprechen zu müssen — nur zufällig dem Gemeinwohl entsprechende Lösungen darstellen, woran aber bzw. wie dieses Gemeinwohl gemessen werden soll, bleibt verborgen; das Pareto-Kriterium kann, wenngleich es gelegentlich als ein derartiger Maßstab angesehen wird, diese Funktion nicht erfüllen.

Vgl. hierzu Götz Briefs: Staat und Wirtschaft im Zeitalter der Interessenverbände. In: Götz Briefs (Hrsg.): Laissez-faire-Pluralismus. Berlin 1966. S. 1 ff. — Gerhard Colm: Zum Begriff des Allgemeinwohls. In: Johannes Broermann u. Philipp Herder-Dorneich (Hrsg.): Soziale Verantwortung. Festschrift für Götz Briefs. Berlin 1968. S. 23 ff. — Hans Willgerodt: Grenzmoral und Wirtschaftsordnung. Ebd., S. 141 ff., insbes. S. 154 ff.

Bemerkenswert erscheint im übrigen, wie wenig die Gefährdung des eigenen liberalen Standpunktes durch den Glauben an ein erkennbares Allgemeinwohl erkannt wird; denn für den Fall, daß es ein dem Menschen zugängliches bonum commune gibt, erübrigt sich die für die liberale Position konstitutive Bedingung des in der Demokratie autonom handelnden bzw. handlungsfähigen und selbstverantwortlichen Individuums; einem weisen Diktator, einer Partei oder einer Klasse, der (die) sich im Besitz des Zuganges zum Allgemeinwohl (zu) befindet(n) glaubt(en), wäre — ggf. unter der Bedingung ausreichender Kontrollkapazität — nichts mehr entgegzusetzen.

<sup>12</sup> s. hierzu z. B. Kurt Sontheimer: Staatsidee und staatliche Wirklichkeit heute. In: Ernst Fraenkel u. a. (Hrsg.): Beiträge zur Theorie und Kritik der

zung, werden sie entweder zu gesellschaftlichen Zielen, d. h. Maximen des politischen Handelns, oder zu politischen constraints<sup>13</sup>, die bei den Realisierungsbemühungen der staatlichen Ziele nicht verletzt werden dürfen<sup>14</sup>.

Zu den gegenwärtig unbestrittenen Maximen politischen Handelns gehören die in § 1 StabGes. dokumentierten wirtschaftspolitischen Ziele (Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsgrad, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, stetiges und angemessenes Wachstum). Die Idealkombination wäre eine gleichzeitige Erfüllung dieser wirtschaftspolitischen Ziele, d. h. ein Zustand des stabilen Preisniveaus bei Vollbeschäftigung und als befriedigend angesehenem Wirtschaftswachstum, ohne daß diese Situation von der außenwirtschaftlichen Seite gefährdet würde. Durch mannigfaltige, i. d. R. nicht stabilitätspolitisch begründete institutionelle Bedingungen, wie z. B. die Existenz von Gewerkschaften, internationalen Absprachen, monopoloiden Angebotsstrukturen oder ein bestimmtes System der sozialen Sicherung, ist es aber in der Realität nicht möglich, einen derartigen Idealzustand der gleichzeitigen Realisierung dieser Ziele zu erreichen bzw. zu stabilisieren.

Für den Wirtschaftspolitiker stellt sich nun das Problem der Wahl zwischen unterschiedlichen Realisierungsgraden der verschiedenen wirtschaftspolitischen Ziele zu unterschiedlichen Zeitpunkten<sup>15</sup>. Bemerkenswert ist bei diesem Selektions- bzw. Steuerungsproblem eine die beklagten time lags hervorrufende „konjunkturphasentypische Durchsetzungs-

---

pluralistischen Demokratie. 2. Aufl. 1969. S. 17 - 24. Abgedruckt in: Franz Nuscheler und Winfried Steffani (Hrsg.): Pluralismus — Konzeptionen und Kontroversen. München 1972. S. 199 ff., insbes. S. 207 ff.

<sup>13</sup> Unter constraints versteht man im allgemeinen einschränkende Nebenbedingungen einer Problemlösung, die vergleichbar mit den Restriktionen im linearen Programmieren, das Feld, innerhalb dessen die Lösung eines Problems zu suchen ist, determinieren. Diese constraints verhindern somit möglicherweise vom vorgegebenen Ziel aus gesehen optimale Lösungen. Für die Nutzen-Kosten-Analyse öffentlicher Projekte entwickelte beispielsweise Otto Eckstein eine Klassifikation derartiger, die öffentlichen Allokationsentscheidungen begrenzender Nebenbedingungen in gesetzmäßige, verwaltungsmäßige, distributive und budgetäre constraints (Otto Eckstein: A Survey of the Theory of Public Expenditure Criteria. In: *National Bureau Committee for Economic Research* (Hrsg.): *Public Finance, Needs, Sources and Utilization*. Princeton 1971. S. 450 ff.).

<sup>14</sup> Der Prozeß und die dort agierenden Gruppen solcher staatlicher Zielfindungsprozesse werden schematisch kurz und prägnant beschrieben von Hans-Karl Schneider: Zielbestimmung für die Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft. In: Hans Besters (Hrsg.): *Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik*. Festschrift für Theodor Wessels. Berlin 1967. S. 37 ff.

<sup>15</sup> Näheres hierzu s. Klaus Mackscheidt: Zur Bewertung der Ziele Preisniveaustabilität und Vollbeschäftigung im Rahmen der Trade-off-Analyse. *Wirtschaftspolitische Chronik*, 21. Jg. (1972), H. 1, S. 17 ff.

asymmetrie“. Wird nämlich in Rezessionszeiten mit stabilem oder nur schwach steigendem Preisniveau das Vollbeschäftigungsziel als verletzt angesehen, so hat es sich gezeigt, daß eine Heilung dieses „Schadens“ durch eine antizyklische Haushaltspolitik (Ausgabenerhöhung, Steuerensenkung) ohne eigentlichen decision lag möglich ist, da eine derartige Politik in der Regel keine Kosten in dem Sinne verursacht, daß dadurch auf andere gesellschaftliche Ziele (z. B. innere Sicherheit) verzichtet werden muß oder politische constraints (z. B. Einkommensverteilung) für die sie artikulierenden Gruppen merklich verletzt werden. Es bestehen mithin keine „trade-offs“, d. h. Austauschbeziehungen zwischen einer expansiven, auf das Vollbeschäftigungsziel ausgerichteten Haushaltspolitik und den anderen durch im Budget veranschlagte Mittel zu realisierenden Zielen sowie den erwähnten politischen constraints<sup>16</sup>; denn die zur Erfüllung der verschiedenen vertretenen gesellschaftlichen Ziele verfügbaren oder verteilbaren Ressourcen (→Haushaltsmittel, Steuerbelastung) werden durch eine expansive Politik vermehrt, und das Ziel Vollbeschäftigung muß nicht durch Verzicht bei anderen Zielen erkaufte werden. Werden andere Ziele aber nicht negativ tangiert, sehen sich deren Vertreter nicht zu Interventionen bemüßigt; es kommt eben zu keinen politischen Handlungsverzögerungen.

Das Gegenteil ist in inflatorischen Boomperioden der Fall. In diesen Zeiten eines Preisniveaufortriebes ist zur Heilung dieser Zielverletzung eine kontraktive Haushaltspolitik (Ausgabenverkürzung, Steuererhöhung) erforderlich. Eine derartig motivierte Budgetpolitik bringt nun aber zwangsläufig Kosten im Sinne von Zielverzicht bei anderen gesellschaftlichen Zielen mit sich, da die zur Verfügung stehenden Ressourcen, die Haushaltsmittel, gekürzt und/oder die steuerliche Belastung erhöht werden müssen; d. h. in diesem Falle bestehen „trade-offs“ zwischen auf das wirtschaftliche Stabilisierungsziel ausgerichteten Maßnahmen und anderen durch eine quantitative Politik zu realisierenden Zielen wie z. B. Bildung oder innere Sicherheit. Das von der Phillips-Kurve nur auf das Geldwertstabilität-Vollbeschäftigungs-Ziel konkretisierte oder im Polarkoordinatensystem<sup>17</sup> in mehrfacher Hinsicht angedeutete „trade-off“-Problem stellt sich hier in multidimensionaler Form.

---

<sup>16</sup> Auch ein Konflikt mit dem Geldwertziel dürfte in einer Rezession bei halbwegs funktionsfähigem Wettbewerb nicht der Regelfall sein.

<sup>17</sup> Die Polarkoordinatendarstellung ist eine von der Vektorpsychologie benutzte graphische Möglichkeit, die die Darstellung von Kombinationen z. B. zwischen mehreren wirtschaftspolitischen Zielen in zweidimensionaler Form gestattet. Grundsätzliches hierzu bei Gérard Gäffgen: Die Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung. 2. Aufl. Tübingen 1968. S. 117 f. — Die jeweiligen Realisierungsgrade, nicht „trade-off“-Beziehungen, der wirtschaftspolitischen Ziele (Stabilität des Preisniveaus, Vollbeschäftigung, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, stetiges und angemessenes Wirtschaftswachstum, sozial gerechte Einkommensverteilung) für die Bundesrepublik Deutschland in den Jahren

Sehr pointiert bemerkt zu diesem Problem der ehemalige Wirtschafts- und Finanzminister Karl *Schiller*: „Das heute gestellte Problem ergibt sich . . . aus der Tatsache, daß in offenen Gesellschaften ökonomische Rationalität und gesellschaftliche Rationalität nicht mehr notwendig kongruent sind und die Ziele der Wirtschaftspolitik auf dem Wege des Kompromisses zwischen allen beteiligten Gruppen bestimmt werden müssen. Ökonomisch richtiges Handeln ist dann als solches nicht mehr autonom definierbar, sondern nur als eine Teilaktivität zur Verwirklichung übergeordneter gesellschaftlicher Ziele<sup>18</sup>.“

Dieser notwendige Kompromiß zwischen den an der wirtschafts- und finanzpolitischen Willensbildung beteiligten Gruppen ist aber gerade der Grund für die zur Diskussion stehenden Entscheidungsverzögerungen; denn die im Zuge einer kontraktiven Maßnahme erwarteten Zielverzichtes bzw. Constraintsverletzungen (z. B. Verteilungswirkungen einer Steuererhöhung) rufen den Widerstand der betroffenen, d. h. durch eben diese kontraktive Fiskalpolitik geschädigten Gruppen hervor. Dieser Widerstand — beispielsweise die gewerkschaftlichen Interventionen bei der Diskussion um eine konjunkturpolitisch bedingte Steuererhöhung im Jahre 1970 — verhindert entweder die Maßnahme ganz, verwässert oder verzögert sie. Dieses Einwirken auf die staatlichen Entscheidungen kann auf zwei Wegen vor sich gehen: Einmal kann der *Zielfindungsprozeß* im Sinne einer weniger scharfen Zielformulierung bzw. Zielrevision (z. B. relative Preisniveaustabilität anstelle absoluter Stabilität) dahingehend beeinflusst werden, daß sogar ganze Ziele bzw. Zielkomplexe wegfallen, und zum anderen kann auf den *Mittelauswahlprozeß* in dem

---

1951 - 1967 sind in dieser Form dargestellt zu finden bei Peter *Baumgarten* u. Wolfgang *Mückl*: Wirtschaftspolitische Zielkonflikte in der Bundesrepublik Deutschland. Tübingen 1969. S. 87 ff.

<sup>18</sup> Karl *Schiller*: Wirtschafts- und Finanzpolitik in einer mündigen Gesellschaft. In: Adolf *Arndt* u. a. (Hrsg.): Konkretionen politischer Theorie und Praxis. Festschrift für Carlo Schmid. Stuttgart 1972. S. 201. — Diese Aussage kann durch einen Hinweis auf eine altbekannte Tatsache aus der Kybernetik belegt werden, nämlich die, daß die Optimierung eines Subsystems (hier z. B. Wirtschaft) in der Regel nicht gleichzeitig eine Optimierung des Gesamtsystems (Gesellschaft) garantiert. In seinen weiteren Ausführungen greift aber auch Karl *Schiller* diesen Gedanken nicht weiter systematisch auf. Der Zusammenhang zwischen ökonomischen und nichtökonomischen Zielen der Politik wurde bislang von der gängigen Literatur — hierzu seien stellvertretend Walter *Eucken*, Herbert *Giersch*, Gérard *Gäfen* oder Theodor *Pütz* genannt — zwar nicht übersehen, aber nicht einer systematischen Analyse unterzogen. Selbst in der jüngsten wirtschaftspolitischen Diskussion im Anschluß an den Aufsatz von Wilfried *Jahnke* (Zur Frage der Bewertung von wirtschaftspolitischen Zielkombinationen. Z. f. d. ges. Staatsw., Bd. 127 [1971], S. 296 ff.), an der Alfred E. *Ott* (Bd. 128 [1972], S. 304 ff.), Harald *Enke* (Bd. 128 [1972], S. 317 ff.), Gunther *Tichy* (Bd. 128 [1972], S. 328) und anschließend noch einmal Wilfried *Jahnke* (Bd. 128 [1972], S. 331 ff.) teilnahmen, ist dieses Problem der möglichen Konflikte zwischen „wirtschaftspolitischen“ und „politischen“ Zielen nicht explizit angesprochen worden.

Sinne eingewirkt werden, daß eigene Zielvorstellungen durch den Instrumentenansatz nicht oder nur gering tangiert werden.

5. In diesen daraus resultierenden Verzögerungen von vornherein eine Schwäche der Fiskalpolitik zu sehen, ist aber nur bei einer eindimensionalen, auf das Stabilitätsziel fixierten und daher notwendigerweise beschränkten Betrachtungsweise möglich. Zieht man dagegen auch die anderen, wohl a priori nicht niederrangigeren durch den Staatshaushalt zu realisierenden Ziele, welche durch die Stabilitätspolitik verletzt werden, mit in die Betrachtung ein, dann ist diese unbedingte Aussage nicht mehr möglich, da nun qualitativ unterschiedliche Zielverzichte bewertet werden müßten, um Aussagen über die Qualität der politischen (Nicht-)Entscheidung fällen zu können<sup>19</sup>.

Die politischen Entscheidungsverzögerungen oder gar Handlungsverzichte diskussionslos als Schwäche oder sogar als „interessenbezogene Irrationalität“<sup>20</sup> der diskretionären Fiskalpolitik zu bezeichnen, ist von der Ebene einer gesamtgesellschaftlichen Rationalität innerhalb einer pluralistischen Gesellschaft, die von der Konzeption her möglichst allen artikulierten Zielen die gleichen Durchsetzungschancen einräumen will, nicht möglich.

6. Aktuelle Vorschläge<sup>21</sup>, die diese — wohlgemerkt zunächst nur aus der stabilisierungspolitischen Sicht als Mängel anzusehenden — lags beseitigen bzw. verkürzen wollen, zielen auf die Institutionalisierung einer regelgebundenen Wirtschafts- und Finanzpolitik im Sinne einer Einführung imperativer wirtschaftspolitischer Regelmechanismen ab<sup>22</sup>.

Bei diesen Regelmechanismen<sup>23</sup> ist zwischen reaktiven oder zyklischen und aktiven oder neutralen Regelbindungen<sup>24</sup> zu unterscheiden.

---

<sup>19</sup> Das Problem kann sich noch komplizieren, wenn die insbesondere von *Phelps* und *Friedman* vertretene Hypothese einer nach rechts auswandernden Phillips-Kurve gilt; d. h. wenn im Zeitablauf sich verschlechternde Austauschrelationen zwischen Inflation und Unterbeschäftigung in das Kalkül mit einbezogen werden müssen.

<sup>20</sup> *Jörg Beyfuß*: Regelmechanismen — Konjunkturpolitisches Konzept der Zukunft? Beiträge des Deutschen Industrieinstituts, 8. Jg. (1970), H. 3, S. 9.

<sup>21</sup> Zu den hier angesprochenen Vorschlägen zählen nicht die, die diese lags durch eine Verkürzung der diskretionären Abstimmungsmechanismen und politischen Entscheidungsverfahren (z. B. *Fritz Neumark*) abbauen wollen.

<sup>22</sup> Zur Terminologie und Systematisierung vgl. *Neumark*: Ermessensfreiheit oder Automatismus, S. 10 ff.

<sup>23</sup> Grundsätzliches hierzu ist im Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen vom 10. - 11. Dezember 1971 zu finden. Näheres zu den einzelnen Vorschlägen bei *Beyfuß*: Regelmechanismen, S. 8 ff.

<sup>24</sup> Das Begriffspaar reaktiv-aktiv wird von Ernst August *Gramann* (Wirtschaft — mechanisch geregelt? Zur Frage sogenannter Regelmechanismen in der Wirtschaftspolitik. Mitteilungen der Handelskammer Hamburg, Bd. 50 [1970], S. 774) benutzt.

Die *reaktiven* Regelbindungen, auch „formula flexibility“ des wirtschaftspolitischen Handelns genannt, sollen garantieren, daß bei Abweichungen eines wirtschaftlichen Istzustandes von dem erstrebten wirtschaftspolitischen Sollzustand „automatisch“ bestimmte Aktionen ausgelöst werden, die darauf hinwirken, den Istzustand dem Sollzustand anzunähern<sup>25</sup>.

Die *aktiven* Regelbindungen wollen unabhängig von der jeweiligen Konjunkturlage auf der Basis einer als richtig angesehenen Theorie zeitlich langfristiger Reichweite wie bei der *Friedmanschen* Geldmengenregel ex ante steuernd eine störungsfreie Wirtschaftlichkeitsentwicklung garantieren<sup>26</sup>.

Durch die Einführung derartiger Mechanismen, die — und dies gilt für beide Varianten — auf einer harmonistischen Gesellschaftsvorstellung<sup>27</sup> basieren und neben einer bisher fehlenden, nicht falsifizierten Konjunkturtheorie (Indikatorproblem) vor allem eine Vergangenheits-Zukunftssymmetrie und damit Status-quo-Reservierung bedingen<sup>28</sup>, sollen die wirtschaftspolitischen Entscheidungen vorweg getroffen werden, um die zeitlichen Entscheidungsspielräume einer diskretionären Politik zu beseitigen oder zumindest doch sehr zu verkürzen; im Plädoyer für derartige Konzepte findet sich regelmäßig der Hinweis auf *Poppers* Ausspruch, daß „durch fallweise Interventionen ein ständig zunehmendes Element von Unvorhersehbarkeit in das Sozialleben (eingeführt wird)

<sup>25</sup> Beispiel: Ist der Lebenshaltungskostenindex auf 105 Punkte gestiegen, so wird, um wieder den Sollstand von 100 zu erreichen, *automatisch* die ESt um 10 % erhöht und das zusätzliche Aufkommen kreislaufmäßig neutralisiert.

<sup>26</sup> Beispiel: Beläuft sich das Wachstum des Produktionspotentials in der Referenzperiode auf 4 %, so erfordert die Regel der Konjunkturneutralität — bei neutralem Steuersystem — ein Wachstum des Staatshaushalts von 4 % und nur von 4 %.

<sup>27</sup> Vgl. hierzu z. B. Herbert *Giersch*: Rationale Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft. In: Erich *Schneider* (Hrsg.): Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute. Schr. d. Ver. f. Socialpol., N.F. Bd. 45. Berlin 1967. S. 113 ff.

In einer derartigen der „Konzertierten Aktion“ zugrunde liegenden Harmonievorstellung kann man auch das Scheitern dieser Institution begründet sehen; vgl. hierzu Christian *Watrin*: Geldwertstabilität, Konzertierte Aktion und autonome Gruppen. In: Erich *Hoppmann* (Hrsg.): Konzertierte Aktion. Frankfurt 1971. S. 201 ff.

<sup>28</sup> Eine detaillierte Analyse der ökonomischen Voraussetzungen und der damit verbundenen immanenten Kritik findet sich bei *Neumark*: S. 17 ff. — *Beyfuß*: S. 19 ff. — Egon *Tuchtfeldt*: Ziele in der modernen Wirtschaftspolitik. Tübingen 1971. S. 42 ff. — Vgl. aber auch Gerhard *Zeitel*: Das System der Regelmechanismen in der Finanzpolitik als Beitrag zur Erweiterung der „built-in-stability“. Tagungsbeiträge der politischen Akademie Eichholz der Konrad-Adenauer-Stiftung. 1971, Nr. 4, S. 65 ff. — Herbert *Timm*: Finanzpolitik der kurzfristigen Wirtschaftsstabilisierung. Der Volks- und Betriebswirt, 42. Jg. (1972), S. 128 ff. — Bernd *Rahmann* u. Bert *Rürup*: Der konjunkturneutrale Haushalt: Ein Instrument der Regelbildung? Konjunkturpolitik, Bd. 18 (1972), S. 261 ff. — Ansätze einer transzendenten Kritik finden sich bei Bernd *Schips*: Ein neues Schlagwort. Die Wirtschaftswoche, 25. Jg. (1971), H. 8, S. 41 f.



und (sich) damit das Gefühl entwickelt, daß das Leben in der Gesellschaft irrational und unsicher ist“<sup>29</sup>, und das Problem, welches sich damit stellt, „die Einrichtung von Institutionen (ist), die so arbeiten, daß auch schlechte Herrscher keinen allzu großen Schaden anrichten können“<sup>30</sup>.

Ein Plädoyer für ein derartiges wirtschaftspolitisches Konzept impliziert nun aber, daß die durch eine quantitative Politik realisierbaren wirtschaftspolitischen Ziele a priori und für immer an der Spitze der gesellschaftlichen Prioritätenliste stehen oder, was das gleiche ist, daß von vornherein und immer die Kosten einer kontraktiven Wirtschafts- und Finanzpolitik, die notwendigerweise in Zielverzicht bei anderen öffentlichen Zielen oder Gruppeninteressen bestehen, kleiner sind als beispielsweise die gesellschaftlichen Vorteile einer Stabilisierung des Preisniveaus. Überspitzt könnte man formulieren, daß diese Position durch nichts weiter als die Fakultätszugehörigkeit ihrer Vertreter gerechtfertigt ist; denn mit dem gleichen Recht könnte von juristischer Seite der Vorschlag einer regelgebundenen Politik der inneren Sicherheit gemacht werden: Steigt die Verbrechensquote innerhalb eines bestimmten Gebietes um  $x\%$ , wird immer und auf jeden Fall, d. h. ohne Berücksichtigung anderer Umstände, die Anzahl der Polizeistreifen um  $y\%$  erhöht.

7. Eine rationale Wirtschaftspolitik, die sich als ein in die gesamte Politik integrierter Teilbereich versteht, darf nicht eindimensional auf die Optimierung oder Suboptimierung der wirtschaftlichen Stabilitätsziele gerichtet sein; denn dies könnte zur Folge haben, daß eine an der Realisierung dieser Teilziele gemessene effiziente Wirtschaftspolitik mit — von der höheren Ebene einer auch die anderen (zunächst gleichrangigen) gesellschaftlichen Ziele ins politische Kalkül einbeziehenden, gesamtgesellschaftlichen Systemrationalität aus gesehen — gesamtpolitischen Effizienzverlusten erkaufte würde. Als ein in diese Richtung weisendes Beispiel kann die Diskussion um die Einführung flexibler Wechselkurse angeführt werden. Es ist allgemein anerkannt, daß bei hinsichtlich des Inflationsproblems unterschiedlichen nationalen Wirtschaftspolitiken, trotz des internationalen Preiszusammenhangs, das System flexibler Wechselkurse das gegenwärtig effizienteste Instrument einer außenwirtschaftlichen Absicherung ist. Dieses in bezug auf das Stabilisierungsziel äußerst wirksame Instrument wird von politischen Entscheidungsträgern mit dem Hinweis auf seine integrationshemmende Wirkung, also nicht stabilitätsbezogenen politischen Zielverzicht, abgelehnt<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Karl-Raimund Popper: Die offene Gesellschaft und ihre Feinde. 2. Bd. Bern 1958. S. 164.

<sup>30</sup> Ebenda, S. 162.

<sup>31</sup> Es ist an dieser Stelle nicht die Stichhaltigkeit dieses Argumentes zu diskutieren, wichtig ist nur, daß in der politischen Diskussion der Einsatz eines

8. Walther G. Hoffmann unterschied vor einiger Zeit in anderem Zusammenhang verschiedene Stufen des wirtschaftspolitischen Zielbewußtseins:

Erstens das *naive* Zielbewußtsein, „das sich durch ein geringeres Maß rationaler Reflexion auszeichnet und das daher Zielvorstellungen unkritisch entweder aus der Vergangenheit oder von anderer Seite übernimmt“<sup>32</sup>, und zweitens das *systematische* Zielbewußtsein; diese im Vergleich zum naiven Zielbewußtsein konträre Situation ist dadurch charakterisiert, „daß die wirtschaftspolitischen Ziele die Resultate alternativer Erwägungen sind“<sup>33</sup>. Dieser Gedanke wird von *Tuchtfeldt* aufgegriffen und konkretisiert:

„Die Theorie der Wirtschaftspolitik (und damit natürlich auch die der fiscal policy) kann sich heute nicht mehr auf die Struktur eines *gegebenen* Zielsystems und die damit verbundenen Fragen beschränken, sondern muß auch die dem (*dynamischen*, d. h. durch wechselnde Prioritäten gekennzeichneten) Zielsystem vor- und nachgelagerten Stufen in ihre Überlegungen einbeziehen“<sup>34</sup>, d. h. sie muß sich notwendigerweise auch auf die Forschungsergebnisse der Politologie und Soziologie stützen.

Das Zentralproblem einer in diesem Verständnis rationalen Politik, welches sich angesichts der begrenzten öffentlichen Ressourcen, d. h. der begrenzten, auf die verschiedenen Staatszwecke zu verteilenden Mittel stellt, ist das der mit Sicherheit existierenden „trade-offs“ zwischen den traditionsgemäß durch die Fiskalpolitik angestrebten wirtschaftlichen Stabilisierungszielen in Boomperioden und den anderen politischen Zielen und deren Bewertung durch den politischen Entscheidungsträger. Bezogen auf die Wirtschaftspolitik charakterisiert *Jahnke* dieses Problem zutreffend: „Soll zwischen verschiedenen alternativen wirtschaftspolitischen Strategien entschieden werden, so müssen in einer Abwägung der mit ihnen verbundenen Vor- und Nachteile die Gewinne oder Verluste dieser Strategien ermittelt werden.“

„Da aber mehrere Zielsetzungen gleichzeitig angestrebt werden, müssen die einzelnen in der Zielkombination enthaltenen Ziele gleichnamig

---

auf das Stabilisierungsziel gerichteten Instruments versucht wird, mit nicht-stabilitätspolitischen Zielverzichten abzublocken.

<sup>32</sup> Walther G. Hoffmann: Allgemeine Wirtschaftspolitik. In: Karl Hax u. Theodor Wessels (Hrsg.): Handbuch der Wirtschaftswissenschaften. Bd. II. 2. Aufl., Köln, Opladen 1966. S. 167.

<sup>33</sup> Hoffmann: S. 168. Zwischen diesen Extrempositionen siedelt Hoffmann noch den Typus der *dogmatischen* Zielvorstellungen an, bei dem „man nicht naiv genug (ist), um sich Traditionen oder fremden Einflüssen zu unterwerfen; man . . . andererseits nicht bereit (ist), alternative Erwägungen hinsichtlich der Ziele in Betracht zu ziehen“ (S. 168).

<sup>34</sup> Tuchtfeldt: Zielprobleme, S. 9 (Klammerergänzungen und Hervorhebungen von mir).

gemacht werden, um sie zu einem gemeinsamen Ausdruck zusammenfassen zu können<sup>35</sup>.“

Dieses Problem ist aber mit dem traditionellen zweckrationalen politischen Konzept, welches von als Daten vorgegebenen Zielen, der Trennung von Zielen und Instrumenten und der vollständigen Kenntnis dieser Ziel-Mittel-Beziehungen ausgeht, nicht lösbar, da trotz scharfsinnigster Überlegungen bislang und aufgrund logischer Implikationen wohl für immer die Bemühungen, einen gleichen Nenner, einen numéraire, für alle gesellschaftlich angestrebten Ziele, d. h. die das Allgemeinwohl operationalisierende „social welfare function“ zu finden, als gescheitert angesehen werden müssen<sup>36</sup>.

Dennoch wird diese Position einer zweckrationalen Wirtschaftspolitik in den gängigen Lehrbüchern vertreten; so schreibt z. B. *Pütz* in seinem jüngst erschienenen Werk:

„Das Kernproblem der Wirtschaftspolitik ist ein instrumentelles Problem, nämlich die Bestimmung derjenigen Mittelkombinationen, die eine optimale Verwirklichung eines bestimmten Bündels von Zielen gewährleistet. Diese Aufgabe kann aber nur optimal gelöst werden, wenn das Zielbündel seinerseits bestimmten Bedingungen genügt: Die Einzelziele müssen qualitativ eindeutig formuliert und quantitativ bestimmt sein<sup>37</sup>.“

---

<sup>35</sup> Wilfried *Jahnke*: Weitere Bemerkungen zur Frage der Bewertung von wirtschaftspolitischen Zielkombinationen. Z. f. d. ges. Staatsw., Bd. 128 (1972), S. 332. Dieses „Gleichnamigmachen“ ist aber nicht dadurch möglich, indem man die jeweiligen Abweichungen zwischen den realisierten Zielen (hier Preisniveau, Vollbeschäftigung, Wachstum und außenwirtschaftliches Gleichgewicht) und den als optimal angesehenen Zielannahmen aus den Zielprojektionen quadriert, mit einer Äquivalenzziffer multipliziert und zu einem Gesamtindikator der Wirtschaftspolitik aufaddiert. (So *Jahnke*: Zur Frage der Bewertung, S. 303 ff.); denn auf diese Weise wird das Problem des numéraire eben nicht gelöst, sondern es werden schlicht 4 Äpfel plus 3 Birnen zu 7 zusammengezählt.

<sup>36</sup> Ironisch bemerkt *Kenneth Boulding* zu diesen wohlfahrtstheoretischen Bemühungen: „Ich glaube, dieser Versuch war ein Fehlschlag, wenn auch ein bemerkenswert prächtiger“ (Volkswirtschaftslehre als Moral-Wissenschaft. Hamb. Jb. f. Wirtsch.- u. Gesellschaftspol., 19. Jg. (1971), S. 16 f. — Näheres hierzu s. *Klaus Mackscheidt*: Zur Theorie des optimalen Budgets. Tübingen 1972.

Ob die gegenwärtig erst in Ansätzen vorhandene Theorie der social indicators die sozialen Wohlfahrtsfunktionen zugeordnete Rolle einmal übernehmen kann, ist noch sehr unsicher, auf jeden Fall „stellt sie jedoch einen pragmatischen Ansatz dar, durch Einzelstudien die verschiedenen Dimensionen der Wohlfahrt zu operationalisieren“ (*Helmar Drost*: Soziale Indikatoren. Die Wirtschaftswoche, 26. Jg. (1972), H. 28, S. 41). — Social indicators können definiert werden als operationale Meßgrößen gesamtgesellschaftlicher Zielsetzungen, die als statistische Artefakte eine präzise, umfassende und ausgewogene Beurteilung der gesellschaftlichen Lebensbedingungen erlauben und gleichzeitig als normative Maßstäbe der „gesellschaftlichen Wohlfahrt“ dienen können. Näheres bei *Raymond A. Bauer* (Hrsg.): Social Indicators. Cambridge/Mass. 1966.

<sup>37</sup> *Theodor Pütz*: Grundlagen der theoretischen Wirtschaftspolitik. Stuttgart 1971. S. 50. — Zur Ausweitung des Konzepts der Zweckrationalität zur umfassenderen Systemrationalität, wo die Sicherung des funktionalen Bestandes des

Wenn nun aber, bedingt durch das Fehlen des Zuganges zur gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion, keine logische Basis zur Konstruktion einer die „trade-offs“ zwischen den verschiedenen politischen Zielen bewertenden und intersubjektiv erkennbaren gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktionen existiert, ergeben sich als Beurteilungskriterien für eine systemrationale Wirtschaftspolitik, die sich als ein in die Gesamtpolitik integriertes Teilstück versteht, folgende Rationalitätsbedingungen:

- Wie jede Teilpolitik hat sie dem obersten Ziel der Gesamtpolitik der gesellschaftlichen Stabilisierung, d. h. der Systemstabilisierung zu dienen, d. h. sie muß — in soziologischer Terminologie — einen gesellschaftlich integrativen Wert aufweisen. Dies wiederum bedeutet, daß eine so verstandene Wirtschaftspolitik auch dann oder gerade dann rational ist, wenn sie „ökonomisch sinnvolle“ Maßnahmen zugunsten des gesellschaftlichen Integrationsziels<sup>38</sup> unterläßt. Die Wahl der Grenzen allerdings, die das zu stabilisierende System charakterisieren, ist willkürlich, wobei allerdings zu bemerken ist, daß je enger man diese Grenzen formuliert, desto präzisere, aber auch hinsichtlich ihrer Aussagekraft begrenzte Urteile möglich sind. Für unsere wirtschafts- und damit gesellschaftspolitischen Zwecke erscheint es ratsam in Anlehnung an *Lompe*<sup>39</sup>, in den Normen der Verfassung, die

---

jeweiligen Systems als Rationalitätskriterium gilt, vgl. Niklas Luhmann: Zweckbegriff und Systemrationalität. Tübingen 1968. — In konzentrierter Form Niklas Luhmann: Zweck-Herrschaft-System. Grundbegriffe und Prämissen Max Webers. In: Renate Mayntz (Hrsg.): Bürokratische Organisation. Berlin 1968. S. 36 ff. — Eine knapp prägnante Kritik des zweckrationalen Kalküls der Politik, welches sein Pendant im dezisionistischen Modell der wissenschaftlichen Beratung der Politik hat, findet sich bei Klaus Hönscheid: Das Problem einer gesetzlichen Normierung der finanzpolitischen Willensbildung, dargestellt am Beispiel des sog. Stabilitätsgesetzes. Kölner Diss. 1972. S. 11 ff.

<sup>38</sup> Vgl. hierzu z. B. David Lockwood: Soziale Integration und Systemintegration. In: Wolfgang Zapf (Hrsg.): Theorien des sozialen Wandels. Köln, Berlin 1969. S. 124 ff.

<sup>39</sup> Klaus Lompe: Gesellschaftspolitik und Planung — Probleme politischer Planung in der sozialstaatlichen Demokratie. Freiburg 1971. Dieser Vorgehensweise könnte nun entgegengehalten werden, daß sie in dem Moment keinerlei Aussagen mehr zuließe, in dem zu bestimmten Problemen kein Verfassungsauftrag vorliegt (s. z. B. Guy Kirsch: Staatliche Planung in liberaler Gesellschaft. FAZ vom 19. 5. 1972). Liegt zu einer Frage kein Verfassungsauftrag vor, so ist auf diese Frage in der Tat keine in unserem Sinne systemrationale Antwort möglich; die Konsequenz wäre die, auf verfassungsmäßigem Wege einschlägige Verfassungsnormen zu setzen. Die Kriterien der Verfahrensrationalität aus der Verfassung bzw. aus dem Grundgesetz zu gewinnen, ist zugegebenermaßen willkürlich, da man sich ja fragen könnte: Wo kommen diese Normen her, und war der Prozeß ihrer Konstitution rational? Für unsere Zwecke erschien es ratsam, den (möglichen) infiniten Regreß eben in Anlehnung an *Lompe* hier abubrechen; im Gegensatz zu *Lompe*, der aus dem Sozialstaatsgebot der Art. 20, 28 GG seine umfassende Planungskonzeption logisch zwingend ableiten zu können glaubt, mithin auf *Inhalte* der Verfassung abstellt, gründen sich unsere Überlegungen auf der *Verfahrensebene* des GG. (Vgl. hierzu die Besprechung des Buches von *Lompe* durch G. Engelhardt. *Kyklos*, Bd. 25 [1972], S. 889.)

bei uns nicht nur eine marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung zu lassen, wohl dagegen zwingend eine pluralistische Gesellschaftsordnung vorschreiben, den Datenkranz zu setzen, innerhalb dessen die Politik um Rationalität bemüht sein oder innerhalb dessen die Politik einer wissenschaftlichen Fundierung oder Analyse unterzogen werden sollte und kann<sup>40</sup>.

Als Beispiel, welches die Richtung dieser Argumentation erhellen kann, kann das englische „Industrial Relations Act“ angesehen werden, welches das allgemein akzeptierte Ziel hatte, die britische Wirtschaft vor den ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit verschlechternden permanenten Streiks zu schützen. Ökonomisch mag dieses Gesetz durchaus sinnvoll motiviert sein, seine Ausführung dagegen gesellschaftspolitisch kaum, wie die Ereignisse Ende Juli 1972, die zu einer Unterhöhung der Rechtsstaatlichkeit und einer gesellschaftlichen Destabilisierung, d. h. Desintegration führten, gezeigt haben. Ähnliches ließe sich wahrscheinlich für eine preis- bzw. kosten-niveauneutrale Lohnpolitik nachweisen.

- Die der konventionellen Mittelplanung vorzuschaltende wirtschaftspolitische und damit allgemein politische *Zielplanung*<sup>41</sup> ist an der verfassungsmäßigen Legitimation der die politische Willensbildung tragenden und beeinflussenden Gruppen zu testen; denn da der Maßstab, die gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion, zur Bewertung des *Ergebnisses* eines Willensbildungsprozesses fehlt (z. B. der Einsatz, Nichteinsatz oder in bezug auf ein Ziel oder einen Zielkomplex verspätete Einsatz eines Instrumentes), bleibt als einzige Möglichkeit einer Analyse der Qualität (z. B. einer wirtschaftspolitischen Entscheidung) die Frage zu stellen, ob der *Willensbildungsprozeß* den als Maßstab angenommenen, in der Verfassung dokumentierten Regeln entspricht oder entsprechend abgelaufen ist.
- Dieses Problem der Legitimität läßt sich in die informationstheoretische Frage umformulieren, ob sich Kommunikationsnetz und Kom-

<sup>40</sup> Daß mit dieser Erweiterung des politischen Kalküls von einer „zielbezogenen“ Zweckrationalität zu einer Systemrationalität das Problem der politischen Rationalität schlechthin nicht gelöst ist, liegt auf der Hand; ein Fortschritt ist mit der Ausdehnung des Bezugsrahmens aber auf jeden Fall verbunden. An dieser Stelle ist noch anzumerken, daß eine auf Systemrationalität und damit Systemerhaltung (im Sinne von Erhaltung des Systems bzw. Verfahrens der politischen Willensbildung) bedachte Politik keine Konservierung des Status quo impliziert; evolutorischen Entwicklungen — hier im Rahmen der Institutionen der Verfassung, die durchaus Verschiebungen der Verfassungsnormen, d. h. der Systemgrenzen zulassen (langer Marsch durch die Institutionen) — steht dieses Konzept nicht im Wege; Revolutionen dagegen werden a priori als irrational, da illegitim abgelehnt. Vgl. zu diesem Problemkreis Jürgen Habermas u. Niklas Luhmann: *Theorie der Gesellschaft der Sozialtechnologie. — Was leistet die Systemforschung?* Frankfurt 1971.

<sup>41</sup> Näheres hierzu vgl. Rolf E. Vente: *Zielplanung — Zwei Plädoyers für eine erweiterte Rationalität.* Baden-Baden 1971.

munikationsprogramm der beschlußfassenden Gremien entsprechen; d. h. als Rationalitätskriterium einer politischen Entscheidung kann der Unterschied (der im Idealfall gleich Null ist) zwischen dem empirisch feststellbaren Kommunikationsnetz und dem wiederum durch die Verfassung als Soll vorgegebenen Kommunikationsprogramm dienen<sup>42</sup>.

9. Solange diese aus den „trade-off“-Beziehungen zwischen den wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Zielen bzw. politischen constraints des Staates resultierenden Fragen noch nicht gestellt und beantwortet sind oder auch aus theoretischen und praktischen Schwierigkeiten heraus noch nicht gelöst werden können, ist es einfach nicht statthaft, die decision lags der diskretionären Fiskalpolitik als deren Schwäche oder gar als die zitierte „interessenbezogene Irrationalität“ anzusehen; denn diese Entscheidungsverzögerungen können ja durchaus neben ihrer zugegebenen ökonomischen Destabilisierung einen höher zu bewertenden gesamtgesellschaftlichen Stabilisierungseffekt haben. Geht man nämlich davon aus, daß es in jeder pluralistischen Gesellschaft Klassen- bzw. Gruppene Gegensätze gibt, ist zur Stabilisierung einer derartigen Gesellschaft eine Institution, ein Forum zum Austragen dieser Gegensätze oder zur Kompromißschließung unabdingbar; trotz der viel zitierten Identitätskrise der parlamentarischen oder repräsentativen Demokratie ist ein derartiges, bei uns nahezu uneingeschränkt bejahtes Forum das Parlament.

Durch die Einführung von imperativen wirtschaftspolitischen Regelmechanismen, deren Vertreter eigentlich nur ein harmonistisch-konservatives und damit naives oder dogmatisches Zielbewußtsein bescheinigt werden kann, wird nun aber ein Austragen dieser Gruppene Gegensätze im Parlament verhindert und damit natürlich auch der action lag abgebaut; die Gegensätze werden dadurch jedoch nicht beseitigt, sondern lediglich zu nun notwendigerweise außerparlamentarischen Konfliktpotentialen aufgestaut. Wenn aber das Parlament nicht mehr das Forum zum Austragen dieser Konflikte ist, dann ist es nicht unwahrscheinlich — da „jedes Konfliktverhalten (dahin) tendiert, zu einem destruktiven Verhalten zu werden“ und „destruktives Handeln (sich selbst) verstärkt“<sup>43</sup> —, daß die unterschiedlichen Interessenlagen eben außerparlamentarisch und damit gesellschaftlich destabilisierend aufeinander prallen.

<sup>42</sup> Grundsätzliches hierzu Rolf Ziegler: *Kommunikationsstruktur und Leistung sozialer Systeme*. Meisenheim am Glan 1968.

Hierzu ließe sich beispielsweise die von Klaus Hönscheid nachgewiesene „funktionale Inadäquanz“ zwischen Kommunikationsnetz und Kommunikationsprogramm der durch das Stabilitätsgesetz normierten finanzpolitischen Willensbildung anführen (Hönscheid: S. 116 ff.).

<sup>43</sup> Johann Galtung: *Institutionalisierte Konfliktlösung*. Ein theoretisches Paradigma. In: Walter L. Bühl (Hrsg.): *Konflikt und Konfliktstrategie*. München 1972. S. 116.

10. Sind diese Zusammenhänge und Möglichkeiten aber noch nicht hinreichend aufgeklärt, so erscheinen die politischen Handlungsverzögerungen der diskretionären Fiskalpolitik, die sich ja eines hohen gesellschaftlichen Konsenses erfreut, von der Warte einer effizienten Gesamtpolitik her gesehen als das kleinere Übel, da, solange sie nämlich bestehen, die notwendige, wenn auch noch nicht hinreichende Voraussetzung einer systemrationalen Politik gegeben ist, nämlich zumindest die Diskussion auch außerökonomischer Zielverletzungen auch bei der wirtschaftspolitischen Beratung und Beschlußfassung.

Dieses Plädoyer für situationsorientierte, fallweise finanzpolitische Entscheidungen würde allerdings falsch verstanden, wollte man daraus eine Diskriminierung insbesondere des Zieles der Preisniveaustabilisierung oder ein Eintreten für ein von tagespolitischen Ereignissen bestimmtes „Durchwursteln“, d. h. konzeptionsloses Handeln des muddling through ableiten. Das Gegenteil ist vielmehr der Fall: denn das geforderte systemrationale Handeln ist in jedem Falle zielbezogenes Handeln nur — und hier liegt der entscheidende Unterschied zu einem in Anbetracht der gravierenden immanenten Schwächen der Konzepte nur möglicherweise zweckrationalen, regelgebundenen wirtschaftspolitischen Handeln —, sind die Ziele nicht Datum, sondern Problem.

Für die sozialwissenschaftliche Forschung würde dies bedeuten, die bislang zweckrationale oder zielbezogene Theorie der Wirtschaftspolitik zu einer verfahrensrationalen, konsensorientierten Theorie der Gesellschaftspolitik auszubauen.

### **Zusammenfassung / Summary**

#### **Handlungsverzögerungen diskretionärer Fiskalpolitik: Konstruktionsfehler oder Element rationaler Politik?**

Der diskretionären Fiskalpolitik wird eine asymmetrische Leistungsfähigkeit nachgesagt, da in Boomerperioden politische Handlungsverzögerungen einen rechtzeitigen kontraktiven Einsatz verhindern. Hervorgerufen werden diese Handlungsverzögerungen durch die legale Intervention von Gruppen, die glauben, unter der Stabilisierungspolitik mehr zu leiden als unter den Folgen des inflationären Booms. Diese aus den Interventionen resultierenden Handlungsverzögerungen als Mangel der diskretionären Fiskalpolitik zu bezeichnen, ist nur möglich, wenn man weiß, daß die Vorteile der Stabilisierung die Kosten der Stabilisierungspolitik überwiegen. Ein derartiger Kosten-Nutzen-Vergleich zwischen verschiedenen Gruppen ist nur mit Hilfe einer sozialen Wohlfahrtsfunktion möglich; fehlt der Zugang dazu, ist es aus logischen Gründen unmöglich, das Ergebnis eines politischen Entscheidungsprozesses, den Einsatz bzw. Nichteinsatz fiskalpolitischer Maßnahmen zu beurteilen; was bleibt ist die Chance, den Prozeß dieser Willensbildung zu kritisieren. Unter diesem Aspekt können die Handlungsverzögerungen das Element einer rationalen Politik darstellen.

**Decision Lags of Discretionary Fiscal Policy:  
Defects of Construction or Element of a Rational Policy**

There are proposals to shorten the decision lags of discretionary fiscal policy by institutioning stabilization policies by rules. It can be shown, however, that these concepts may be irrational from a higher aggregated social viewpoint which regards not only stabilization but all social goals, because the disputed action lags result from the cost of stabilization policy, which are the losses of other non-stabilization targets concerning the interest of groups aiming at these non-stabilization targets. As there is no possibility to construct the social welfare function there is no possibility to compare the gains and losses of public actions concerning different targets. Stabilization policy by rules does not regard other than stabilization effects and therefore implicates that a policy for pricestability has only gains. As a possible solution of the problem to compare goals with different qualities it is proposed to come to a concept of policies resulting from a rational decision-process. The criteria for measuring the rationality of this decision-process may be drawn from the constitution.