

Volkswirtschaftliche Schriften

Heft 539

**Neue Ansätze der Wirtschaftspolitik
in offenen, dezentral strukturierten
Volkswirtschaften**

Von

Harald Proff



Duncker & Humblot · Berlin

DOI <https://doi.org/10.3790/978-3-428-50986-7>

Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-09-19 11:10:24

FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

HARALD PROFF

Neue Ansätze der Wirtschaftspolitik in offenen,
dezentral strukturierten Volkswirtschaften

Volkswirtschaftliche Schriften

Begründet von Prof. Dr. Dr. h. c. J. Broermann †

Heft 539

Neue Ansätze der Wirtschaftspolitik in offenen, dezentral strukturierten Volkswirtschaften

Von
Harald Proff



Duncker & Humblot · Berlin

Der Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften
der Technischen Universität Darmstadt hat diese Arbeit im Jahre 2000
als Habilitationsschrift angenommen.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

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

Alle Rechte vorbehalten
© 2004 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0505-9372
ISBN 3-428-10986-4

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Für Heike, Moritz und Carolin

Vorwort

Die (Theorie) der Wirtschaftspolitik untersucht die Frage, wie ökonomische Ziele formuliert und Instrumente effizient eingesetzt werden können. Sie steht vor einer großen Herausforderung. Die steigende Staatsverschuldung und die zunehmende internationale Interdependenz haben die Bedeutung der wirtschaftspolitischen Instrumente stark verändert. Obwohl diese Erkenntnis nicht neu ist, zeigt der Forschungsstand einen Mangel an problemadäquaten Entscheidungsregeln zum Einsatz der notwendigen Instrumente. Dixit (1996) spricht hier von einer „black box“. In dieser Arbeit werden deshalb Vorschläge zur prozessualen Ausgestaltung und institutionellen Einbettung der wirtschaftspolitischen Instrumente zur Verbesserung der Problemlösungsfähigkeit der Wirtschaftspolitik in offenen, dezentral strukturierten Volkswirtschaften entwickelt.

Ich bin Herrn Professor Dr. Heiko Körner und Herrn Professor Hans Dieter Heike sowie den übrigen Mitgliedern des Fachbereichs Rechts- und Wirtschaftswissenschaften der Technischen Universität Darmstadt für die Unterstützung dieser Habilitationsschrift durch ihre stete Diskussionsbereitschaft sehr dankbar.

Eine ständige Motivation waren die Fragen meines heute fünfjährigen Sohnes Moritz „Papa, was machst Du da?“. Einen härteren Relevanztest gibt es kaum.

Besonders bedanken möchte ich mich bei meiner Frau Heike. Sie hat etwa zeitgleich zu meiner Arbeit eine eigene Habilitationsschrift geschrieben und es scheinbar nebenbei geschafft, Moritz und Carolin zu strahlenden kleinen Menschen zu machen.

Stuttgart, im Oktober 2003

Harald Proff

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	15
B. Politikversagen: Die abnehmende Problemlösungsfähigkeit der herkömmlichen Ansätze der Wirtschaftspolitik	19
I. Der traditionelle Ziel-Mittel-Ansatz der Problemlösung der Wirtschaftspolitik	19
II. Abnehmende Problemlösungsfähigkeit der traditionellen wertgebundenen Wirtschaftspolitik trotz hohen Problemlösungsdruckes	26
1. Bedarf an wirtschaftspolitischen Lösungen zur Verringerung der Fehlallokation ökonomischer Ressourcen in Deutschland	26
a) Fehlallokation ökonomischer Ressourcen auf aggregierter Ebene	26
b) Fehlallokation ökonomischer Ressourcen auf disaggregierter Ebene	32
aa) Disaggregation der Produzenten der deutschen Volkswirtschaft in vier Unternehmenstypen	34
bb) Disaggregation der Konsumenten der deutschen Volkswirtschaft in vier Konsumentengruppen	41
2. Abnehmende Problemlösungsfähigkeit der traditionellen Wirtschaftspolitik infolge des Verlustes autonom anwendbarer wirtschaftspolitischer Instrumente	45
a) Binnenwirtschaftlich verursachter Verlust autonom anwendbarer wirtschaftspolitischer Instrumente	46
b) Außenwirtschaftlich verursachter Verlust autonom anwendbarer wirtschaftspolitischer Instrumente	49
C. Neue Ansätze von Problemlösungsprozessen und der institutionellen Ausgestaltung	53
I. Integration des wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozesses in den Ziel-Mittel-Ansatz der traditionellen Wirtschaftspolitik	53
1. Der wirtschaftspolitische Problemlösungsprozeß und seine Integration in den Ziel-Mittel-Ansatz der traditionellen Wirtschaftspolitik	54
2. Beitrag des wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozesses zur Verbesserung der Problemlösungsfähigkeit der traditionellen Wirtschaftspolitik	56
a) Beitrag der Filter der Problemstellung und -zulassung zur Zielbildung	57
b) Beitrag des Filters des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente zur Festlegung der Instrumente	61
c) Beitrag des Filters der Implementation zur Ergebnisrealisierung	67

II. Die Notwendigkeit einer Neugestaltung von wirtschaftspolitischen Prozessen und institutioneller Einbettung des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente anhand eines Modells der Gesamtrationalität der Wirtschaftspolitik	68
D. Maßstäbe zur Bewertung von Vorschlägen zur Ausgestaltung der Prozesse und der institutionellen Einbettung des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente	71
I. Der Markt für wirtschaftspolitische Beeinflussung als Bewertungsrahmen	72
II. Prozeßbedingte Effizienzverluste im „Markt für wirtschaftspolitische Beeinflussung“	75
1. Effizienzverluste durch Partialinteressen im „Teilmarkt für Rentenumlenkung“	75
a) Effizienzverluste bei der Nachfrage von Rentenumlenkung	75
b) Effizienzverluste beim Angebot von Rentenumlenkungen	84
2. Effizienzverluste durch öffentliche Interessen im „Teilmarkt für Handlungsförderung und -entwertung“	88
a) Effizienzverluste bei der Nachfrage von Handlungsförderung und -entwertung	88
b) Effizienzverluste durch Angebot von Handlungsförderung und -entwertung	90
III. Effizienzverluste in der institutionellen Einbettung des Marktes für wirtschaftspolitische Beeinflussung	90
1. Institutionen in der ökonomischen Literatur	91
2. Effizienzverluste durch das institutionelle Mismatch	93
IV. Vermeidung von Effizienzverlusten als Maßstab einer Bewertung von Vorschlägen zur Neugestaltung von Prozessen und Institutionen in heterogenen Gesellschaften	98
E. Vorschläge zur Neugestaltung der Prozesse und der institutionellen Einbettung des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente	102
I. Systemkonforme Eingrenzung wirtschaftspolitischer Lösungsvorschläge	102
1. Notwendigkeit eines transparenten wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozesses im Spannungsfeld zwischen Effizienz und distributiver Gerechtigkeit	103
2. Notwendigkeit eines innovative wirtschaftspolitische Instrumente fördern den Problemlösungsprozesses bei Flexibilität und intertemporaler Gerechtigkeit in dynamischen Volkswirtschaften	106
II. Arenaorientierte Wirtschaftspolitik als Vorschlag zur Ausgestaltung der Prozesse des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente	108

1. Auswahl eines transparenten und innovative Instrumente fördernden Koordinationsmechanismus des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente	108
a) Alternative idealtypische Koordinationsmechanismen	109
b) Bewertung der alternativen idealtypischen Koordinationsmechanismen hinsichtlich ihrer Transparenz und Förderung innovativer Instrumente	111
2. Kritik an der ausgewählten Verhandlungskoordination und Modifikation zu ihrer Überwindung	118
3. Ausgestaltung einer „arenaorientierten“ Wirtschaftspolitik zur Vermeidung prozeßbedingter Effizienzverluste der Wirtschaftspolitik	120
a) Die „Arena“ als modifiziertes System der Verhandlungskoordination zur Entscheidungsvorbereitung	122
b) Parlamentarische Entscheidungen zwecks Berücksichtigung unorganisierter Interessen	127
c) Fast-track-Mechanismus zur Reduktion lobbyistischer Beeinflussung	129
III. Mehrebenenwirtschaftspolitik als Vorschlag einer effizienzfördernden Ausgestaltung der institutionellen Einbettung des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente	131
1. Konkretisierung des Abstimmungsbedarfs zwischen Markt- und Regulierungsräumen zur Gewährleistung eines transparenten und innovative Instrumente fördernden Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente	132
2. Ausgestaltung einer Mehrebenenwirtschaftspolitik zur Verringerung institutionenbedingter Effizienzverluste der Wirtschaftspolitik	134
a) Bestimmung ökonomisch effizienter (analytischer) Ebenen der Wirtschaftspolitik durch Abgleich zwischen optimalen Regulierungsräumen und Marktträumen	135
b) Bestimmung ökonomisch effizienter und gesellschaftlich relevanter Ebenen der Wirtschaftspolitik durch Abstimmung der analytischen mit normativen Problemräumen	144
IV. Einbettung einer arenaorientierten Wirtschaftspolitik in eine Mehrebenenwirtschaftspolitik zur Verbesserung der Problemlösungsfähigkeit der traditionellen Wirtschaftspolitik	154
1. Handlungsraumthese zur optimalen Steuerung von Arenen und Institutionen der Mehrebenenwirtschaftspolitik	157
a) Arten der Steuerung von Prozessen durch Institutionen	157
b) Begründung der „Handlungsraumthese“	158
2. Grundkonsens-Zentralisierungsthese zur optimalen Kompetenzverteilung zwischen Arenen und Institutionen	161
F. Zusammenfassung und Ausblick	165
Literaturverzeichnis	168
Stichwortverzeichnis	185

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abb. 1:	Vorgehensweise des Ziel-Mittel-Ansatzes der traditionellen wertgebundenen Wirtschaftspolitik	25
Abb. 2:	Auswirkungen der Fehlallokation ökonomischer Ressourcen auf die Wohlfahrt eines Landes	28
Abb. 3:	Erwartungsbildung in heterogenen Gesellschaften	33
Abb. 4:	Asymmetrische Auswirkungen der Fehlallokation ökonomischer Ressourcen auf die vier Unternehmenstypen	40
Abb. 5:	Soziale Milieus in Deutschland	43
Abb. 6:	Minimierung der volkswirtschaftlichen Verlustfunktion	48
Abb. 7:	Internationale Interdependenz als Risiko-Wachstumsbeziehung in der Wirtschaftspolitik	52
Abb. 8:	Wirtschaftspolitischer Problemlösungsprozeß	54
Abb. 9:	Integration des wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozesses in den Ziel-Mittel-Ansatz der traditionellen Wirtschaftspolitik	56
Abb. 10:	Modell zur Beschreibung der wirtschaftspolitischen Gesamtrationalität über den in den Ziel-Mittel-Ansatz integrierten wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozeß	69
Abb. 11:	„Markt für wirtschaftspolitische Beeinflussung“	74
Abb. 12:	Grundmodell der Rentenumlenkung durch Protektion	77
Abb. 13:	Principal-Agent Beziehungen im wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozeß	85
Abb. 14:	Ansätze zur Institutionenforschung	92
Abb. 15:	Verlauf von Kosten und Nutzen eines quasi-öffentlichen Gutes bei steigender Regulierungsraumgröße	95
Abb. 16:	Grundstruktur von Mehrproduktclubs	96
Abb. 17:	Bewertungsmaßstäbe zur Vermeidung prozessuraler Ineffizienzen im Entscheid über wirtschaftspolitische Instrumente	99
Abb. 18:	Bewertungsmaßstäbe zur Vermeidung institutioneller Ineffizienzen im Entscheid über wirtschaftspolitische Instrumente	100
Abb. 19:	Systemkonforme Entscheidungsspielräume der Wirtschaftspolitik	105

Abb. 20:	Bewertung der Systemkonformität idealtypischer Koordinationsmechanismen	117
Abb. 21:	Bausteine einer arenaorientierten Wirtschaftspolitik	122
Abb. 22:	Arenainstrumente und ihre Orientierung an den Bewertungsmaßstäben ...	128
Abb. 23:	Bausteine einer arenaorientierten Mehrebenenwirtschaftspolitik	134
Abb. 24:	Markt- und Netzwerkmodelle zur Ableitung von Determinanten unvollkommener Arbitrage	137
Abb. 25:	Heterogenität der Markträume im Kontinuum unvollkommener Arbitrage	140
Abb. 26:	Abstimmung von optimalen Regulierungsräumen und Markträumen	141
Abb. 27:	Ökonomische Zielerreichung beim Abgleich analytischer und normativer Problemräume	149
Abb. 28:	Symmetrieannahme zur Gewährleistung der Abstimmung von analytischen und normativen Problemlösungsräumen	153
Abb. 29:	Beziehung zwischen Prozessen und Institutionen auf unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Ebenen	155
Abb. 30:	Ausgestaltung des Entscheids über die wirtschaftspolitischen Instrumente durch Einbettung von Arenen in der Mehrebenenwirtschaftspolitik	156
Abb. 31:	Spielräume der Wirtschaftspolitik	159
Abb. 32:	Handlungsraumthese	161
Abb. 33:	Vergleich von prozessuralen und institutionellen Problemlösungsräumen	163
Abb. 34:	Zielkonflikt zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung im institutionellen Überschneidungsbereich in statischer und dynamischer Sicht	163
Tab. 1:	Grundlegende theoretische Ansätze der traditionellen Wirtschaftspolitik ..	23
Tab. 2:	Unternehmenstypen entsprechend der dynamischen Markttheorie	36

A. Einleitung

Zehn Jahre nach der Wiedervereinigung ist die deutsche Volkswirtschaft durch hohe Wirtschaftskraft und Robustheit gegenüber Umfeldveränderungen gekennzeichnet. Ein höheres BIP hatten 1998 lediglich die USA und Japan. Deutschland erzielte trotz weltwirtschaftlichen Turbulenzen in Asien, Lateinamerika und Osteuropa 1998 Exporteinnahmen von 950 Mrd. DM, was gut einem Viertel des BIP entspricht (vgl. *DIW* 1999a, S. 784). Auch die Forschungstätigkeit ist relativ stark: über 40% der europäischen Patentanmeldungen kamen 1996 aus Deutschland (vgl. *Eurostat* 1998).

Gleichzeitig ist die deutsche Volkswirtschaft aber durch eine Fehlallokation ökonomischer Ressourcen gekennzeichnet: Die Arbeitslosigkeit verharrt seit langer Zeit auf einem hohen Niveau und lag zwischen 1994 und 1998 bei durchschnittlich 10,4% des Arbeitsangebotes (vgl. *Deutsche Bundesbank* 1999, S. 7*). Der Standort Deutschland hat im internationalen Vergleich an Attraktivität verloren, was die hohen Ab- und geringen Zuflüsse von Direktinvestitionen zeigen (vgl. *Institut der Deutschen Wirtschaft* 1998, S. 25). Zudem ist der Aufholprozess der ostdeutschen Wirtschaft unterbrochen. Die Wertschöpfung pro Beschäftigten erreicht dort 1998 nur 57% des Niveaus in Westdeutschland. Der Anteil der neuen Bundesländer am gesamtdeutschen Industrieumsatz beläuft sich auf lediglich 7% (vgl. *DIW* 1999a, S. 807–808). Dabei besteht die Industrie in ganz Deutschland eher aus traditionellen denn zukunftssträchtigen Branchen (vgl. *Proff/Proff* 1998, S. 14), was durch die geringe Realisierung von Innovationen aus den vielen Inventionen zusätzlich verstärkt wird.

Solche Fehlallokationen ökonomischer Ressourcen in Deutschland sind allerdings nicht auf ein Fehlen adäquater Ziel- und Maßnahmenkataloge für die Wirtschaftspolitik zurückzuführen. Nach 50 Jahren wirtschaftspolitischer Forschung liegt eine Fülle an theoretischen wie auch praktischen Erfahrungen mit Konzepten und Instrumenten der Angebots- und Nachfragepolitik, der (Neo)Klassik, des (Neo)Keynesianismus vor (vgl. dazu *Heise* 1999a oder *Horn* 1999). Die „großen Theorien“ (*Menzel* 1992, S. 15) sind geschrieben und dennoch erscheint die Allokation ökonomischer Ressourcen nicht optimal.

Hieraus ergibt sich ein Handlungsbedarf für die Wirtschaftspolitik, deren Aufgabe in der Beschreibung und Erklärung wirtschaftspolitischer Zielbildungsprozesse und Entscheidungen über Handlungsoptionen (Problemlösungen), in der Gewinnung theoretisch fundierter Maßstäbe für die Bewertung und in der Systematisierung von Handlungsoptionen (Problemlösungen) zu sehen ist (vgl. *Berg/Cassel*

1992, S. 165). Diesem Handlungsbedarf steht eine abnehmende Handlungsfähigkeit der traditionellen Wirtschaftspolitik gegenüber, weil die autonom anwendbaren wirtschaftspolitischen Instrumente infolge binnen- und außenwirtschaftlicher Zwänge zunehmend verloren gehen.

In dieser Arbeit wird die These vertreten, daß für die diagnostizierte Fehlallokation insbesondere der Mangel an problemadäquaten Entscheidungsregeln über den Einsatz der zur Zielerreichung benötigten Mittel bzw. Instrumente, die die traditionelle (Theorie der) Wirtschaftspolitik¹ aufweist verantwortlich ist. Gemäß *Dixit* (1996, S. 9) sieht der „standard normative approach to policy analysis (...) the whole process as a social-welfare-maximizing *black box*, exactly as the neoclassical theory of production and supply viewed the firm as a profit-maximizing *black box*“. Die traditionelle Wirtschaftspolitik betrachtet nämlich nur die Außenperspektive des wirtschaftspolitischen Input-Output bzw. Problemlösungsprozesses und setzt die Variation ökonomischer Aggregate (Inputs) in Beziehung zum erwarteten wirtschaftspolitischen Ergebnis (Output). Die dabei zugrundeliegende Annahme, daß „the cost of managing resources is low relative to the cost of allocating resources through market transaction“ (*Alchian/Demsetz* 1972, S. 784) ist bei einem Anteil der Transaktionskosten an den Gesamtkosten der Produktion von Gütern von bis zu 50 % (vgl. *Kasper/Streit* 1998, S. 345) nicht mehr haltbar und bedarf – entsprechend den Erweiterungen in der Mikroökonomik – eine Betrachtung der internen Prozesse (vgl. *Alchian/Demsetz* 1972, S. 784), die bei wirtschaftspolitischen Prozessen ablaufen.

Vorschläge zur Verbesserung der Problemlösungsfähigkeit der traditionellen Wirtschaftspolitik dürfen sich deshalb nicht auf weitere Diskurse über die angemessene Höhe und Ausgestaltung von Handlungsparametern beziehen, sondern müssen bei der Umwandlungsphase des wirtschaftspolitischen Input-Output Prozesses ansetzen, um durch Verbesserung des Input-Output Verhältnisses der traditionellen Wirtschaftspolitik die Fehlallokation ökonomischer Ressourcen zu vermindern. Konkreter ausgedrückt sind innovative Prozesse und Institutionen gefragt, die die Problemlösungsfähigkeit der Wirtschaftspolitik in einer sich rasch verändernden Umwelt verbessern (vgl. z. B. *Héretier* 1993, S. 25). *Neue Ansätze der Wirtschaftspolitik* müssen hier ansetzen. Es sind einerseits Verhandlungs- und Abstimmungsprozesse und andererseits institutionelle Lösungen, die politische Entscheidungen formulieren (vgl. *Meier/Slembeck* 1994, S. 39) und damit die von *Dixit* (1996, S. 6) beklagte „*black box*“ der Entscheidung über die zur Zielerreichung benötigten wirtschaftspolitischen Instrumente ausgestalten. Solche „wirtschaftspolitischen Innovationen“ schaffen gemäß *Frey/Kirchgässner* (1994, S. 453) oder *Bernholz/Breyer* (1994, S. 263–271) die prozessuralen und institu-

¹ Im weiteren Verlauf dieser Arbeit soll unter dem Begriff Wirtschaftspolitik wie allgemein üblich, die „Theorie der Wirtschaftspolitik“ verstanden werden. Statt von „Theorie“ wird teilweise auch von „Grundlagen der Wirtschaftspolitik“ gesprochen, (vgl. dazu z. B. *Glastetter* 1992, S. 9).

tionellen Rahmenbedingungen, um neue Problemlösungsfähigkeiten (innovative Instrumente in speziellen Bereichen der Wirtschaftspolitik) zu entwickeln². Voraussetzung dafür ist es, geeignete theoretisch fundierte Maßstäbe zur Bewertung von Vorschlägen zur Verbesserung der Problemlösungsfähigkeit der traditionellen Wirtschaftspolitik zu entwickeln.

Vorschläge zur Verbesserung des wirtschaftspolitischen Input-Output-Prozesses müssen vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen Systems bewertet werden (vgl. *Meier/Mettler* 1985, S. 178 oder *Peters* 1992, S. 21). Nur so kann eine einseitig technokratische Ausrichtung der Wirtschaftspolitik verhindert werden, was abzulehnen ist, weil die Wirtschaftspolitik zwar innerhalb der Wirtschafts- und Gesellschaftswissenschaften eindeutig der Volkswirtschaftslehre zugeordnet wird, gleichzeitig aber auch durch Einbeziehung gesellschaftlicher und politischer Aspekte definiert ist (vgl. *Ramb* 1987, S. 7). Eine demokratische Gesellschaft läßt sich nämlich durch externe Einflüsse – sei es durch den Staat oder das Ausland – nur in die Richtung beeinflussen, in die sie sich auch von alleine bewegen würde (vgl. *Sachs/Larrain* 1995, S. 767 oder *Wegner* 1994, S. 47). Allokationspolitische Empfehlungen müssen daher an bestehenden gesellschaftlichen Strukturen und daraus abgeleiteten (Wahl)Verhalten im Inland und an den Interdependenzen dieser Entscheidungen mit dem Ausland gespiegelt werden. Die neuen Ansätze der Wirtschaftspolitik müssen daher berücksichtigen, daß die Fokussierung auf den Nationalstaat in *offenen, dezentral strukturierten Volkswirtschaften* nicht mehr ausreicht. Damit soll die Arbeit einen Beitrag zur Überwindung der „hermetischen Abschottung“ der Volkswirtschaftslehre gegenüber der Politikwissenschaft leisten (*Schneider/Kenis* 1996, S. 15; vgl. auch *Pütz* 1983, S. 47).

Dabei wird angesichts der Heterogenität von Produzenten und Konsumenten in modernen Volkswirtschaften (vgl. *Vofßkamp* 1996, S. 19) allerdings bewußt nicht *eine* einzige theoretische Perspektive eingenommen, denn es sollen keine „Vorurteile über die ausschlaggebenden Kräfte der gesellschaftlichen Entwicklung“ genährt werden (*Gäfigen* 1983, S. 48). Eine solche Vorgehensweise steht nicht nur dem Wunsch nach rigorosen Ableitungen aus wenigen Grundsätzen aus modelltheoretischer Sicht entgegen. Auch aus wirtschaftspolitischer Sicht erscheint eine Argumentation auf der Basis nur *eines* theoretischen Gedankengebäudes wesentlich leichter, da konsistenter formulierbar. Aus der von Eucken oder Morgenstern betonten „Verantwortung der Nationalökonomien gegenüber der Wirklichkeit“ (*Tietzel* 1991, S. 7) heraus ist dies jedoch nicht möglich. Die Volkswirtschaftslehre und speziell die Wirtschaftspolitik als Realwissenschaft, deren Fragestellung sich an der realen Welt ausrichten, muß mit dieser Begrenzung an umfassenden theoretischen Einsichten leben (vgl. *Siebert* 1996, S. 18). Das kann aber nicht bedeuten,

² Dabei kann es in dieser Arbeit nicht um die Darstellung einer konkreten Innovation gehen, wie z. B. der „Umweltzentrale“ (vgl. *Kurz u. a.* 1995, S. 102 f.), des „Marktes für Technologie- und Gründerzentren“ (vgl. *Proff* 2000a) oder den „angemessenen Regionen“ in der Regionalpolitik (vgl. *Proff* 2000b). Hier gilt es eine Struktur zu entwickeln, innerhalb der die Akteure effizienter und innovativer agieren können.

daß eine – von einem der prominentesten Vertreter der evolutorischen Ökonomik als fatalistisch bezeichnete – Perspektive völliger Abstinenz bei der Ableitung von Bewertungsmaßstäben oder Handlungsanweisungen in der Wirtschaftspolitik verfolgt wird (vgl. dazu *Winter* 1987, S. 162). Es versteht sich für ein marktwirtschaftliches Ordnungssystem von selbst, daß der Markt der stets anzustrebende Koordinationsmechanismus sein muß. Da Märkte nicht immer vollkommen und gesellschaftspolitische Präferenzen in demokratischen Volkswirtschaften – auch in einer zunehmend interdependenten Weltwirtschaft – zu berücksichtigen sind, bedarf es wirtschaftspolitischer Handlungen.

So gilt es im Spannungsfeld zwischen der Komplexität der Realität und der zu ihrer Erfassung notwendigen Abstraktion darum, die wesentlichen Erklärungsparameter herauszustellen (vgl. *Schumann* 1992, S. 3). Die Arbeit ist also auf der theoretischen Ebene einer „mittleren Komplexität“ (vgl. *Lipton* 1998 oder *Zerche* 1988, S. 55) angesiedelt.

Ziel der Arbeit ist es nun, die oben zitierte, von *Dixit* (1996, S. 9) beklagte „black box“ wirtschaftspolitischer Entscheidung zu konkretisieren und durch Vorschläge zur Verbesserung der Prozesse und institutionellen Einbettung dieser Entscheidung auszugestalten. Dabei werden drei Forschungsfragen gestellt, die in den Kapiteln C. bis E. einzeln untersucht und in Kapitel F. abschließend zusammengefaßt werden sollen:

1. Inwieweit begründen die Fehlallokationen ökonomischer Ressourcen bei abnehmender Problemlösungsfähigkeit der traditionellen Wirtschaftspolitik die Notwendigkeit einer Ausgestaltung der Prozesse und der institutionellen Einbettung der Entscheidung über die zur Zielerreichung benötigten wirtschaftspolitischen Instrumente?
2. Welche Maßstäbe lassen sich ableiten, um Vorschläge zur Ausgestaltung der Prozesse und institutionellen Einbettung der Entscheidung über wirtschaftspolitische Instrumente zu bewerten?
3. Welche Ausgestaltung von prozessuraler und institutioneller Einbettung der Entscheidung über wirtschaftspolitische Instrumente ist zur Verbesserung der Problemlösungsfähigkeit der traditionellen Wirtschaftspolitik sinnvoll und angemessen?

Im folgenden Kapitel B. wird zunächst auf die abnehmende Problemlösungsfähigkeit der herkömmlichen Ansätze der Wirtschaftspolitik eingegangen.

B. Politikversagen: Die abnehmende Problemlösungsfähigkeit der herkömmlichen Ansätze der Wirtschaftspolitik

Als Konkretisierung der Fragestellung gilt es nun zunächst den traditionellen Ziel-Mittel-Ansatz der Problemlösung kurz zu skizzieren (Abschnitt B.I.) und darauf aufbauend die trotz des hohen Problemlösungsbedarfs abnehmende Problemlösungsfähigkeit der traditionellen Wirtschaftspolitik aufzuzeigen (Abschnitt B.II.).

I. Der traditionelle Ziel-Mittel-Ansatz der Problemlösung der Wirtschaftspolitik

Die Entwicklung der Theorie der Wirtschaftspolitik in den letzten hundert Jahren läßt fünf grundlegende Ansätze erkennen (vgl. Tab. 1).

Zwischen 1910 und 1960 stand der *wertneutrale wirtschaftspolitische Ansatz* im Mittelpunkt der Diskussion (vgl. *Tuchfeldt* 1987, S. 13–45). Dieser Ansatz betrachtete als reine Instrumentenkunde nur die Ablaufpolitik¹. Zwischen Wirtschaftspolitik und Politik bestand eine klare Aufgabenteilung, wobei die Politik für die Bestimmung der Ziele und die Wirtschaftspolitik für die Entwicklung optimaler Instrumente zuständig war (vgl. *Peters* 1992, S. 17).

In den sechziger Jahren zeigte sich verstärkt die Notwendigkeit einer Wirtschaftspolitik, die mehr als nur die Umsetzung der Theorie beinhaltet (vgl. *Glas-tetter* 1992, S. 10). Daher erfolgte ihre Weiterentwicklung zu einer effizienzorientierten Lehre vom Einsatz der knappen Ressourcen: zur wertgebundenen Position im Rahmen der Ordnungspolitik (vgl. *Tuchfeldt* 1987, S. 35). Dieser *wertgebundene Ansatz der Wirtschaftspolitik* konzentriert sich auf methodische Grundfragen und ist vor allem eine Ziellehre. Dabei versteht man unter Zielen der Wirtschaftspolitik „eine erstrebte Einwirkung auf eine ökonomische und soziale Lage, einen erstrebten Endzustand des Wirtschaftsprozesses oder einen in Qualität, Quantität oder Richtung erwünschten Ablauf“ (*Voigt* 1979, S. 13). Die Gesamtheit dieser Ziele ergibt das wirtschaftspolitische Zielsystem². Der wertgebundene Ansatz der

¹ Die Ablaufpolitik versucht über wirtschaftspolitische Instrumente auf einzel- und gesamtwirtschaftliche Prozesse einzuwirken, die Ordnungspolitik bestimmt und beeinflusst den institutionellen Handlungsrahmen der Gesamtwirtschaft (vgl. *Körner* 1977, S. 68 ff.).

² Zu den Eigenschaften und der Hierarchie der Einzelziele vgl. z. B. *Streit* (1991, Kapitel 11 und 12).

Wirtschaftspolitik benötigt ein normatives Kriterium zur Beurteilung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen. Dieses kann der Freiheitsgrad der Wirtschaftsordnung (vgl. *Streit* 1992, S. 676), die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsfunktion oder ein Rationalitätskriterium sein, das die kritische Reflexion der angestrebten Ziele unter Nutzung der zwischen Zielen und Mitteln vermuteten Wirkungszusammenhänge verwendet. Dabei wird eine rationale Wirtschaftspolitik als eine Politik verstanden, die „planmäßig auf die Verwirklichung eines umfassenden, wohldurchdachten und in sich ausgewogenen Zielsystems gerichtet ist und dabei den höchsten Erfolgsgrad erreicht, der unter den jeweiligen Umständen möglich ist“ (*Giersch* 1960, S. 22). Dieses Rationalitätsverständnis ist später von *Pütz* (1983, S. 15) insofern korrigiert worden, als daß die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger zwar nicht über vollkommene Informationen verfügen, aber im Rahmen ihrer Ermessens (subjektiv) rational agieren.

In diesem Zusammenhang tritt in der wirtschaftspolitischen Literatur stets die Werturteilsproblematik auf, da normative Aussagen Werturteile beinhalten. Werturteile enthalten „subjektive Wertungen über die man verschiedener Meinung sein kann und bei denen unterschiedliche Ansichten nicht durch Logik oder unbestrittenes Erfahrungswissen ausräumbar sind“ (*Peters* 1992, S. 15, vgl. ähnlich *Körner* 1977, S. 13 ff. oder *Tuchfeldt* 1987, S. 35–45). Die Verwendung von Werturteilen muß aus wissenschaftlichen Überlegungen so weit wie möglich verbannt werden. Wo sie infolge des Fehlens von gesicherten theoretischen Erkenntnissen unvermeidlich sind, müssen sie kenntlich gemacht werden, da versteckte Werturteile zu Ideologie führen.

Die exogene Zielvorgabe und die unrealistische Annahme widerspruchsfreier Wohlfahrts- bzw. Zielfunktionen sind die Hauptkritikpunkte des *politisch-ökonomischen Ansatzes* am traditionellen wertgebundenen Ansatz der Wirtschaftspolitik (vgl. dazu z. B. *Meier, Mettler* 1985, S. 178 oder *Peters* 1992, S. 21). Dabei wird die Frage nach dem Zustandekommen wirtschaftspolitischer Ziele nicht allein aus der volkswirtschaftlichen Theorie beantwortet, sondern eine Prägung dieser Ziele durch das politische System unterstellt. Der Grundgedanke des Ansatzes besteht in der Übertragung volkswirtschaftlicher Modelle auf die Politik (vgl. *Broll, Gilroy* 1989, S. 191). Der Ansatz orientiert sich an den Präferenzen des Medianwählers, der mit seiner Stimme den demokratischen Erfolg garantiert. Besonders deutlich wird dieses Vorgehen bei der Erklärung des wirtschaftspolitischen Instrumenteneinsatzes. Dabei wird eine Dichtefunktion, z. B. für die gewünschte Höhe einer Steuer, unterstellt, die die Präferenzen aller Wahlberechtigten darstellt. Ein sich rational verhaltender Politiker wird nun die Steuerhöhe politisch fordern, die vom Medianwähler gewünscht wird, um dadurch gegenüber einem politischen Konkurrenten im demokratischen Wahlprozeß erfolgreich zu sein. Der Vorteil des Ansatzes besteht in der Möglichkeit eines Verzichtes auf Werturteile bei der Ableitung von wirtschaftspolitischen Zielen und Instrumenten. Das zeigt aber angesichts der oben angeführten Definition von Werturteilen gleichzeitig die Grenzen des politisch-ökonomischen Ansatzes. Denn Werturteile werden danach nur dort einge-

setzt, wo es kein unbestrittenes Erfahrungswissen gibt. Dies gilt vor allem für die sehr komplexe Ordnungspolitik. Der politisch-ökonomische Ansatz konzentriert sich aber vorwiegend auf wirtschaftspolitische Instrumente und auf die Kriterien für den Mitteleinsatz, d. h. auf die Ablaufpolitik. Aber selbst hier ist die Beschreibung und Erklärung wirtschaftspolitischen Verhaltens anhand einer eindimensionalen Dichtefunktion nicht ausreichend.

Neben diesen wirtschaftspolitischen Ansätzen hat es z.T. ergänzende Überlegungen im Bereich der Institutionenökonomie und von kognitiv evolutionären Ansätzen gegeben (vgl. z. B. *Meier/Mettler* 1985, S. 182). Ziel war es „the intellectual autarky of economics“ (*Nelson/Winter* 1982, S. 405) abzubauen.

Die *Neue Institutionen Ökonomie* begreift als Institutionen nicht nur ökonomische und soziale Einrichtungen, sondern „alle allgemein anerkannten Regeln für das Verhalten von Wirtschaftssubjekten in sich wiederholenden Entscheidungssituationen“ (*Peters* 1992, S. 29). Durch diesen Ansatz wird versucht, mechanistische Ansätze der, auf der klassisch-neoklassischen Theorie basierenden, traditionellen Wirtschaftspolitik zu überwinden. Besondere Bedeutung haben dabei das Unternehmensverhalten, die Eigentumsrechte und die Erwartungsbildung (vgl. *Hodgson* 1988, S. 147–241). Die Neue Institutionenökonomie untersucht Wirkungen und strukturelle Veränderungen von Institutionen in der Wirtschaft, die von den traditionellen wirtschaftspolitischen Ansätzen, vor allem aber von der grundlegenden neoklassischen und auch der keynesianischen Theorie, nicht beachtet wurden (vgl. *Hartwig* 1988, S. 34–42). Da der einzelne Marktteilnehmer äußerst selten als Individuum bei wirtschaftspolitischen Entscheidungen auftritt, sind die Institutionen, denen er angehört, um so wichtiger (vgl. *Voigt/Budischin* 1976, S. 121). *Coase* (1984, S. 230) kennzeichnet den theoretischen Ansatz der Neuen Institutionen Ökonomie dadurch, daß „the objection essentially is that the theory floats in the air. It is as if one studied the circulation of the blood without having a body“. Der untersuchte institutionelle Wandel resultiert aus Veränderungen von Transaktionskosten³ sowie Verhalten und Einstellungen der Konsumenten. Da freie Märkte nicht grundsätzlich als effizient erachtet werden, muß die Wirtschaftspolitik durch Institutionen Rahmenbedingungen schaffen, die Transaktionskosten senken und Verfügungsrechte definieren (vgl. z. B. *North* 1986, S. 236).

Der Ansatz der Neuen Institutionen Ökonomie ist nicht monolith. Während *Coase* im Zentrum der Neuen Institutionen Ökonomie eine Verbindung von Recht und Volkswirtschaftslehre sieht und damit eine Nähe zur „Freiburger Schule“ (vgl. *Schmidtchen* 1984 oder *Streit* 1992)⁴, sieht *North* (1986, S. 231) die Verbindung

³ Zur Theorie der Transaktionskosten vgl. z. B. *Picot/Dietl* (1990).

⁴ Dabei dürfen aber die fundamentalen Unterschiede nicht übersehen werden. Die Wirtschaftsordnung in der „Freiburger Schule“ sieht eine wechselseitige Beeinflussung von Recht und Ökonomie statt purer Spielregeln vor und konzentriert sich nicht explizit auf die Verhaltensklärung von Unternehmen, sondern von Märkten (vgl. dazu *Schmidtchen* 1984, S. 57 u. S. 65).

von Volkswirtschaftslehre und Politik als zentrales Element der Neuen Institutionen Ökonomie und sieht eine Nähe zu dem politisch-ökonomischen Ansatz gegeben. Für *Williamson* (1985, S. 190) hat die Neue Institutionen Ökonomie mit dem (Vertrags)Recht, der Volkswirtschaftslehre und der Organisationstheorie drei „Standbeine“.

Der *kognitiv-evolutionäre Ansatz* schließlich ist eine „ergänzende Betrachtungsweise“ zu den traditionellen und politisch-ökonomischen Ansätzen. Als wichtigste Elemente umfaßt er

- die Berücksichtigung der Entwicklung in der Zeit (dynamische Betrachtung),
- die Irreversibilität von Entwicklungsmustern als Folge der Pfadabhängigkeit der historischen Entwicklung und
- die Berücksichtigung von Neuerungen und ihrer Entstehung entsprechend der ökonomischen Evolutionstheorie (vgl. *Meier/Slembeck* 1994, S. 22).

Ziel des evolutionären Ansatzes ist eine Theorie des ökonomischen Wandels (vgl. z. B. *Nelson/Winter* 1982, S. 399). Dadurch ergibt sich auch eine Überschneidung mit den Ansätzen der Neuen Institutionenökonomie (vgl. *Meier/Mettler* 1985, S. 182), da der institutionelle Wandel als evolutionärer Prozeß verstanden wird. Die Modellierung einheitlicher Grundzüge des kognitiv-evolutionären Ansatzes wird in der Wirtschaftstheorie intensiv diskutiert und zeichnet sich gegenwärtig durch eine große Vielfalt an erfaßten Phänomenen aus.

Die Prozeßorientierung der kognitiv-evolutionären Ansätze spiegelt sich auch in den Modellen der Selbstorganisation wider, die weniger auf die Biologie (Evolutionstheorie), denn auf die Physik (stochastische Physik, vor allem stochastische Thermodynamik) zurückgehen. Dabei werden dynamische Entwicklungen von Gesellschaften über die Verbindung stochastischer Mehrkomponentensysteme physikalischer Prozesse mit Verhaltensvektoren sozialer Systeme untersucht (vgl. *Weidlich* 1992, S. 14). Da die Struktur- und die Verhaltenselemente interdependent sind, entsteht ein komplexes Netzwerk aus Verhaltensmustern, Institutionen und Regeln. Ähnlich wie der kognitiv-evolutionäre Ansatz zeichnen sich auch die Ansätze der Selbstorganisation durch eine große Vielfalt teilweise sehr unterschiedlicher Aussagen aus (vgl. *Macharzina* 1995, S. 76).

Die fünf grundlegenden Ansätze lassen sich letztlich zu zwei Sichtweisen der traditionellen Wirtschaftspolitik zusammenfassen:

- (1) Die Sichtweise der traditionellen *Wirtschaftspolitik als „Instrumentenkunde“* entspricht der anglo-amerikanischen „applied economics“ (vgl. *Greenaway u. a.* 1991, S. 549–726). Sie betrachtet gemäß dem wertneutralen wirtschaftspolitischen Ansatz nur die wirtschaftspolitischen Mittel (Instrumente) weil sie die Ziele als vorgegeben annimmt.

Tabelle 1

Grundlegende theoretische Ansätze der traditionellen Wirtschaftspolitik

Wertneutraler Ansatz der Wirtschaftspolitik	Betrachtet als wertneutrale Wirtschaftspolitik nur die Ablaufpolitik (Instrumentenkunde): Festlegung gesamtwirtschaftlicher Ziele durch die Politik (1).
Wertgebundener Ansatz der Wirtschaftspolitik	Als Ziellehre Einwirkung auf die ökonomische und soziale Lage, den erstrebenswerten Endzustand oder den Ablauf (Ziele) (2) und die Gesamtheit der Ziele (Zielsystem) (3). Effizienzorientierte Lehre vom Einsatz knapper Ressourcen im Rahmen der Ordnungspolitik (4). Beurteilung der wirtschaftlichen Maßnahmen anhand eines normativen Kriteriums: a) Freiheitsgrad der Wirtschaftsordnung (5) b) Rationalitätskriterium oder c) gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt.
Politisch-ökonomischer Ansatz	Kritik an exogener Zielvorgabe und der Annahme einer widerspruchsfreien Wohlfahrts- und Zielfunktion (6). Übertragung volkswirtschaftlicher Modelle auf die Politik (7) und Orientierung der Wirtschaftspolitik am Medianwähler (der mit seiner Stimme den demokratischen Erfolg sichert). Verzicht auf normative Kriterien.
Neue Institutionen Ökonomie	Versuch mechanistische Ansätze der traditionellen Wirtschaftspolitik zu überwinden. Im Mittelpunkt steht die Frage nach den Ursachen für institutionellen Wandel (8). Begriff Institution umfaßt neben ökonomischen und sozialen Einrichtungen alle allgemein anerkannten Regeln für das Verhalten von Wirtschaftssubjekten in sich wiederholenden Entscheidungssituationen (9). Besondere Bedeutung hat dabei das Unternehmensverhalten, die Eigentumsrechte und die Erwartungsbildung (10).
Kognitiv-evolutionärer Ansatz, Modelle der Selbstorganisation	Ergänzende Betrachtungsweise zu den traditionellen und politisch-ökonomischen Ansätzen durch a) die Berücksichtigung der in der Zeit ablaufenden Entwicklung (dynamische Betrachtung) b) Irreversibilität der Entwicklungsmuster als Folge der Pfadabhängigkeit von der historischen Entwicklung c) Berücksichtigung von Neuerungen und ihrer Entstehung entsprechend der ökonomischen Evolutionstheorie (11). Evolutionäre Ansätze basieren auf der biologischen Evolutionstheorie; die Modelle der Selbstorganisation auf den Modellen stochastischer physikalischer Systeme (z. B. der Thermodynamik als Grundlage einer Ecological Economics).

Quellen: Eigene Zusammenstellung nach Peters 1992, S. 17 (1); Tuchtfeldt 1971, S. 9; Voigt 1979, S. 13 (2); Streit 1991, Kap. 11 – 12 (3); Tuchtfeldt 1987, S. 35 (4); Woll 1992, S. 78; Streit 1991, S. 225 (5); Meier / Mettler 1985, S. 178; Peters 1992, S. 21 (6); Broll / Gilroy 1989, S. 191 (7); North 1986, S. 234 (8); Peters 1992, S. 29 (9); Hodgson 1988, S. 147 – 241 (10) und Meier / Slembeck 1994, S. 22 (11).

- (2) Die Sichtweise der traditionellen *Wirtschaftspolitik als „Ziellehre“* bzw. Ziel-Mittel-Ansatz (vgl. dazu beispielsweise *Molitor* 1992, S. 29–42 oder *Woll* 1992, S. 98–105) basiert auf dem im deutschsprachigen Raum vorherrschenden wertgebundenen Ansatz der Wirtschaftspolitik erweitert um Elemente des politisch-ökonomischen Ansatzes, der Neuen Institutionenökonomie und des kognitiv-evolutionären Ansatzes. Diese Sichtweise betrachtet sowohl die Ziele als auch die Mittel der Wirtschaftspolitik, da sie keine Unabhängigkeit von Zielen und Mitteln unterstellt (vgl. *Berg/Cassel* 1992, S. 203)⁵.

Zur Lösung von wirtschaftspolitischen Problemen, wie der bereits in der Einleitung skizzierten Fehlallokation ökonomischer Ressourcen in Deutschland, scheint die Annahme vorgegebener Ziele, die der traditionellen wertneutralen Wirtschaftspolitik als „Instrumentenkunde“ zugrunde liegen, nicht geeignet. Eine komplexe Problemlösungsfähigkeit der traditionellen wertgebundenen Wirtschaftspolitik als Ziel-Mittel-Ansatz ist erforderlich, die den Sinngehalt von Handlungen durch Ableitung konkreter Normen, Ziele und Werte zu sichern versucht (vgl. *Körner* 1977, S. 13).

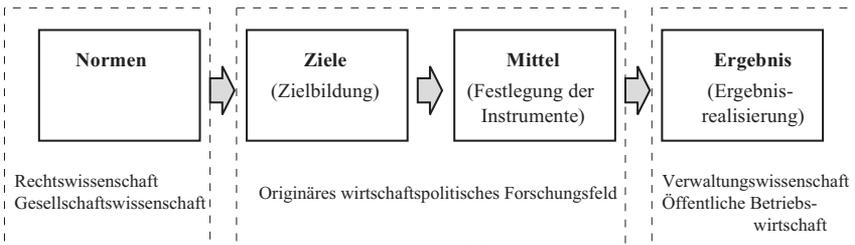
Die wirtschaftspolitische Vorgehensweise des Ziel-Mittel-Ansatzes besteht nun darin, aus gesetzten Normen Ziele zu bilden, für die dann Mittel (Instrumente) zu definieren sind, um einen durch Modellanalysen errechneten Erfolg zu realisieren⁶. Sie ist in Abb. 1 schematisch dargestellt und unterstellt die planvolle Beeinflussbarkeit des Wirtschaftsgeschehens (vgl. *Wegner* 1996, S. 20) sowie (subjektiv) rationales Verhalten (vgl. *Giersch* 1960, S. 22, *Molitor* 1992, S. 29 oder *Pütz* 1983, S. 15)⁷. Instrumente können mit Zielen systematisch in Verbindung gebracht werden, um im Rahmen wirtschaftspolitischer Konzeptionen als Ordnungsrahmen für die Lösung zukünftiger und als wirtschaftspolitisches Programm zur Lösung konkreter wirtschaftspolitischer Probleme zu dienen. Die Frage des (im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten) optimalen Mitteleinsatzes für eine Ziel-Mittel Kombination ist dabei zentral (vgl. *Koch/Czogalla* 1999, S. 45 oder *Külp/Berthold* 1992, S. 16–17). Weil wirtschaftspolitische Ziele als Konsequenz früherer (meistens negativer) Erfahrungen zu sehen sind, bildet die „Darstellung der Mittel und ihrer Wirkungen das Herzstück“ (*Woll* 1992, S. 101) der traditionellen Wirtschaftspolitik. Während Normen und Normensetzung interdisziplinäre Aufgaben – vor allem juristische und

⁵ Nicht jedes wirtschaftspolitische Ziel ist mit wirtschaftspolitischen Instrumenten systemkonform oder überhaupt erreichbar, so daß Abstriche an Zielen notwendig werden können (vgl. *ebd.* S. 202).

⁶ Die von *Molitor* (1992, S. 36–37) oder *Cassel* (1984, S. 7) vorgeschlagene Einführung einer Lageanalyse von Zielen und Instrumenten wird hier als Teil der Zielbildung verstanden, da der Grad der Abweichungen von einem Ziel die Voraussetzung für den Mitteleinsatz bildet.

⁷ Diese Annahme ist theoretisch nicht unumstritten, da es die Frage aufwirft, ob die Ökonomie im Verhalten der Wirtschaftssubjekte eher ein einfaches Reiz-Reaktions-Muster, ein Handeln als sinnorientiertes, subjektiv rationales Verhalten (vgl. *Albert* 1984, S. 48) oder eingeschränkte Rationalität infolge von Emotionen (vgl. *Selten* 1990, S. 652) unterstellt. Hier wird ein sinnorientiertes subjektiv rationales Verhalten angenommen.

gesellschaftswissenschaftliche Aufgaben (vgl. von Arnim 1977) – im Rahmen der Interdependenz der Ordnungen sind, ist die Ergebnisrealisierung im Sinne der Umsetzung der festgelegten Instrumente Schwerpunkt der Verwaltungswissenschaft und der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, die aktuell im Rahmen des New Public Managements eine große Bedeutung in der Forschungslandschaft haben (vgl. beispielsweise Osborne, Gaebler 1997 oder Greer 1994).



Quelle: Eigener Entwurf.

Abb. 1: Vorgehensweise des Ziel-Mittel-Ansatzes der traditionellen wertgebundenen Wirtschaftspolitik

Ein Verständnis der traditionellen (wertgebundenen) Wirtschaftspolitik als Ziel-Mittel-Ansatz entspricht auch der Forderung nach Berücksichtigung gesellschaftlicher Aspekte. Wie in Kapitel 1 bereits betont wurde, gehört die Wirtschaftspolitik zwar im System der Wirtschafts- und Gesellschaftswissenschaften zur Volkswirtschaftslehre, wird aber auch durch Einbeziehung gesellschaftlicher und politischer Elemente definiert (vgl. z. B. Ramb 1987, S. 7). Um eine einseitig technokratisch ausgerichtete Theorie der Wirtschaftspolitik zu vermeiden (vgl. z. B. Meier/Mettler 1985, S. 178 oder Peters 1992, S. 21), müssen wirtschaftspolitische Empfehlungen am bestehenden Rechtsnormengefüge gespiegelt werden. In diesem Sinne muß der traditionell wertgebundene Ansatz der Wirtschaftspolitik als Ziel-Mittel-Ansatz die Interdependenz der Ordnungen von Wirtschaft, Gesellschaft, Recht und Politik (vgl. Eucken 1990, S. 124–126) im Sinne einer interdisziplinären Theorie der Wirtschaftspolitik (vgl. Mäding 1988, S. 244) berücksichtigen.

Die Interdependenz der Ordnungen ist insbesondere bei der Auswahl der Oberziele (Normen) in der Wirtschaftspolitik zu beachten. So legt in Deutschland beispielsweise bereits das Grundgesetz im Rahmen der Wirtschaftsverfassung die Oberziele Freiheit, Gerechtigkeit und Sicherheit fest (vgl. Zimmermann 1994, S. 142–143). Je nach Bewertung der einzelnen (Ober)Ziele lassen sich verschiedene ordnungspolitische Schulen im Rahmen des wertgebundenen Ansatzes identifizieren, zwischen denen Zielkonflikte bestehen können, wie z. B. zwischen Sicherheit und Wirtschaftswachstum (vgl. Brunner 1985, S. 219).

II. Abnehmende Problemlösungsfähigkeit der traditionellen wertgebundenen Wirtschaftspolitik trotz hohen Problemlösungsdruckes

Zur Konkretisierung der Notwendigkeit einer Verbesserung der Problemlösungsfähigkeit der traditionellen wertgebundenen Wirtschaftspolitik soll hier nun aufgezeigt werden, daß

- trotz des hohen Problemlösungsbedarfs zur Verringerung der Fehlallokation ökonomischer Ressourcen in Deutschland,
- die Problemlösungsfähigkeit der traditionellen wertgebundenen Wirtschaftspolitik infolge des Verlustes autonom anwendbarer wirtschaftspolitischer Instrumente abnimmt.

1. Bedarf an wirtschaftspolitischen Lösungen zur Verringerung der Fehlallokation ökonomischer Ressourcen in Deutschland

Der hohe Problemlösungsbedarf der traditionellen Wirtschaftspolitik ergibt sich aus der – bereits in der Einleitung erwähnten – Fehlallokation ökonomischer Ressourcen in Deutschland.

Ressourcenallokation bezeichnet in der Wirtschaftspolitik die zur Gewährleistung der bestmöglichen Versorgung einer Volkswirtschaft mit knappen Gütern notwendige Wirtschaftsstruktur, Arbeitsteilung, Verteilung der Standorte sowie das erforderliche Technologieniveau. Wird eine solche Versorgung nicht erreicht, besteht eine wohlfahrtsmindernde Fehlallokation ökonomischer Ressourcen. Sie führt nicht nur zu einer inadäquaten Wirtschaftsstruktur, zu einer für das herrschende Preisverhältnis suboptimalen Arbeitsteilung, einer schlechten Standortverteilung oder einem unangemessenen Technologieniveau, sondern auch zu unterausgelasteten Produktionsfaktoren und -kapazitäten.

Die Fehlallokation ökonomischer Ressourcen in Deutschland zeigt sich sowohl auf der aggregierten Ebene der gesamten Volkswirtschaft (Abschnitt B.II.1.a)) als auch auf der disaggregierten Ebene einzelner wirtschaftspolitischer Produzenten- und Konsumentengruppen (Abschnitt B.II.1.b)).

a) Fehlallokation ökonomischer Ressourcen auf aggregierter Ebene

In Deutschland sind die ökonomischen Ressourcen Arbeit und Kapital trotz der im internationalen Vergleich hohen Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft nicht optimal eingesetzt.

Am sichtbarsten ist die Arbeitslosigkeit (Fehlallokation des Produktionsfaktors Arbeit). Sie lag im Durchschnitt der Jahre 1994 bis 1998 nach Abgrenzung der

Deutschen Bundesbank (1999, S. 7*) für das gesamte Bundesgebiet bei 10,4 % des Arbeitsangebots (d. h. der Summe der Erwerbstätigen und arbeitslos Gemeldeten) in diesem Zeitraum von 38,5 Millionen Menschen.

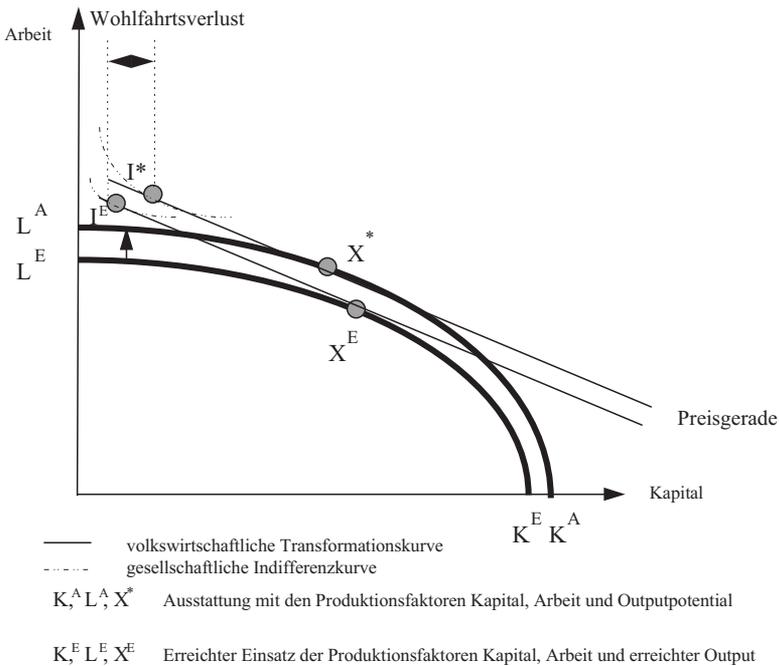
Die Fehlallokation des Produktionsfaktors Kapital zeigt sich entsprechend dem Vorgehen des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beim Produktionspotential (auf der Basis von Sachkapazitäten), d. h. beim Produkt aus Bruttoanlagevermögen und potentieller Kapitalproduktivität im Unternehmenssektor (vgl. *Sachverständigenrat* 1994, S. 12*). Sie schlägt sich in der geringen Investitionstätigkeit im Inland nieder, die infolge von notwendigen Abschreibungen das Bruttoanlagevermögen negativ beeinflussen kann, und in einer nachlassenden Kapitalproduktivität. Die nachlassende Investitionstätigkeit im Inland wird wiederum daran deutlich, daß gemäß der Entwicklung des produktiven Beteiligungskapitals im Rahmen der Kapitalverkehrsstatistik für die Jahre 1995 bis 1997 der durchschnittliche Mittelabfluß aus Deutschland in Höhe von 40,5 Mrd. DM den Mittelzufluß von 4,5 Mrd. DM aus dem Ausland deutlich übersteigt (vgl. *Deutsche Bundesbank* 1999, S. 71*). Im gleichen Zeitraum beliefen sich die gesamten Investitionen (in Ausrüstung, Bauten und Vorratsinvestitionen) in Deutschland allerdings auf 751,3 Mrd. DM (vgl. *ebd.*, S. 61*). Saldiert man die durchschnittlichen Mittelzu- und -abflüsse des produktiven Beteiligungskapitals und dividiert dies durch die gesamten Investitionen in Deutschland, so zeigt sich, daß lediglich 4,7 % der Kapitalressourcen im Ausland eine bessere (produktivere) Anlage als in Deutschland finden.

In rein statischer Betrachtung läßt sich mit einem einfachen Modell (Abb. 2) zeigen, daß die Fehlallokation von Arbeit und Kapital gegenwärtig einen Wohlfahrtsverlust bewirken, der sich in geringeren Konsummöglichkeiten niederschlägt.

Das Modell unterstellt eine Volkswirtschaft, die durch Ausstattung mit den Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital (bzw. Bruttoanlagevermögen) in Höhe von L^A und K^A ein durch die gesamtwirtschaftliche Transformationskurve gekennzeichnetes gesamtwirtschaftliches Outputpotential X^A und ein entsprechendes Wohlfahrtsniveau erreichen kann. Angesichts der unvollkommenen Informationslage über das Verhältnis und die Präferenzen der Wirtschaftssubjekte, ist die exakte Quantifizierung der Funktionen und damit des Wohlfahrtsverlustes nur unter starken Prämissen möglich (vgl. *Mussler/Wohlgemuth* 1994, S. 3 f.). Trotz dieser Einschränkung kann das Modell die relevanten Ursache-Wirkungsketten verdeutlichen.

X^* liegt im Tangentialpunkt der Preisgeraden, die die höchste gesamtwirtschaftliche Indifferenzkurve (I^*) tangiert. Bei Unterauslastung des Produktionsfaktors Arbeit, der nur die Höhe L^E erreicht, läßt sich die Fehlallokation (Arbeitslosigkeit $L^A - L^E$) als Differenz zwischen dem gesamtwirtschaftlichen Outputpotential (X^*) und dem erreichten gesamtwirtschaftlichen Output (X^E) in einem Wohlfahrtsverlust ausdrücken⁸.

⁸ Um die Argumentation übersichtlich zu lassen, wird hier auf Substitutionseffekte zwischen Arbeit und Kapital nicht eingegangen.



Quelle: Eigener Entwurf.

Abb. 2: Auswirkungen der Fehlallokation ökonomischer Ressourcen auf die Wohlfahrt eines Landes

Die Fehlallokation ökonomischer Ressourcen und der daraus resultierende Wohlfahrtsverlust (vgl. Abb. 2) kann konjunkturelle, strukturelle und transformativische Ursachen haben, die alle wiederum nicht unabhängig voneinander sind.

Die *konjunkturellen* Ursachen liegen vor allem in der zyklisch schwankenden gesamtwirtschaftlichen Kapazitätsauslastung⁹. Daneben gibt es viele andere, z.T. konkurrierende, Erklärungen für konjunkturelle Schwankungen, auf die im Rahmen dieser Arbeit allerdings nicht eingegangen werden kann (vgl. *Poser/Oppenländer* 1989 oder *Tichy* 1994, S. 40).

Die *strukturellen* Ursachen der Fehlallokation ökonomischer Ressourcen in Deutschland sind im zeitlichen, räumlichen oder qualitativen Mißverhältnis zwischen Ressourcenangebot und -nachfrage und fehlenden Opportunitäten zu suchen. So haben sich in den letzten beiden Jahrzehnten durch Veränderung der nationalen und internationalen Wirtschaftsstruktur („doppelter Strukturwandel“, *Giersch* 1994,

⁹ So verwendet der Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung die gesamtwirtschaftliche Kapazitätsauslastung als Meßkonzept (vgl. *Tichy* 1994, S. 29).

S. 151) die externen und internen Rahmenbedingungen des Wirtschaftens und damit – zumindest in industrialisierten Ländern – auch der Wirtschaftspolitik verändert.

Die Veränderung der nationalen Wirtschaftsstruktur ergibt sich aus der Sättigung der Märkte für landwirtschaftliche und zunehmend auch für industriell gefertigte Produkte infolge einer mit dem Einkommensanstieg veränderten Präferenz- und Nachfragestruktur auf der Basis eines starken Produktivitätsanstiegs. Daneben beeinflusst die demographische Entwicklung in den industrialisierten Ländern, d. h. die niedrige Geburtenrate bei steigender Lebenserwartung, die nationale Wirtschaftsstruktur (vgl. *Ferguson/Ferguson* 1994, S. 238). Dadurch verschiebt sich die Bedeutung der einzelnen Wirtschaftssektoren entsprechend dem Drei-Sektoren-Modell von *Fourastié*. Industrialisierte Länder befinden sich danach im Übergang zur Dienstleistungsgesellschaft. Selbst wenn empirische Studien das unterstellte Entwicklungsmuster nicht vollständig bestätigen, ist der Trend zu einer stetig ansteigenden Bedeutung des tertiären Sektors auf Kosten des primären und sekundären Sektors unbestritten (vgl. dazu *Thuy* 1994, S. 24–76)¹⁰.

Mit dem Wandel der Angebotsbedingungen infolge des nationalen Strukturwandels geht zeitgleich ein Anstieg der internationalen Verflechtungen von Volkswirtschaften einher, indem beispielsweise lohnkostenintensive Produkte mit geringem bis mittlerem Technologieniveau aus Ländern mit geringeren Lohnkosten bezogen werden. Die weltweite Struktur des Handelns und Wirtschaftens wird dabei zunehmend durch die Bildung von Wirtschaftszonen (supranationale Integrationen oder Regionalisierung) verändert (vgl. *Proff* 1994, S. 167–176 oder *Proff/Proff* 1996). Wenn eine Volkswirtschaft nicht angemessen auf die strukturellen Veränderungen und damit auf die veränderten internationalen Knappheitsverhältnisse reagiert, resultiert daraus eine wohlfahrtssenkende Fehlallokation ökonomischer Ressourcen.

Konjunkturelle und strukturelle Ursachen von Wohlfahrtsverlusten aufgrund der Fehlallokation ökonomischer Ressourcen in Deutschland führen hauptsächlich zu wirtschaftspolitischen Reaktionen, die die statische und intertemporale Fehlallokation durch Wachstumspolitik zu vermeiden suchen¹¹. Entsprechend wird derzeit in Deutschland auf unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Ebenen die Stärkung der Wachstumskräfte zur Reduktion der Arbeitslosigkeit als vorrangiges Ziel zur Korrektur der dauerhaften Fehlallokation ökonomischer Ressourcen definiert (vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* 1997, S. 176). Die Abweichungen von makroökonomischen Aggregaten werden dabei in Beziehung zu den daraus resultierenden Ergebnissen gesetzt.

¹⁰ Dabei muß allerdings beachtet werden, daß viele Dienstleistungen unmittelbar für den industriellen Sektor angeboten werden, so daß aus dem Übergang zur Dienstleistungsgesellschaft nicht unmittelbar auf die abnehmende volkswirtschaftliche Bedeutung der Industrie geschlossen werden kann (vgl. *Proff* 1998b).

¹¹ Da in einer Volkswirtschaft selten alle Branchen gleich stark wachsen, ergeben sich für die Produktionsfaktoren deutliche Hinweise über unterschiedlich hohe Faktorserträge, was zu einer Reallokation führt.

Transformatorische Ursachen der Fehlallokation ökonomischer Ressourcen und des daraus resultierenden Wohlfahrtsverlustes, die in der ineffizienten und häufig zeitlich sehr verzögerten Umwandlung von Inputs zu Outputs begründet sind, werden dagegen entsprechend der traditionellen Mikroökonomik vernachlässigt (vgl. dazu z. B. *Fehl/Oberender* 1994, S. 136–142). Solche transformatorischen Ursachen der Fehlallokation können jedoch ein erhebliches Ausmaß annehmen, da ein großer Teil der Wirtschaftsleistung einer Volkswirtschaft für Transformationen aufgewendet wird (vgl. *Picot* 1992, S. 80). Dies wird durch die Transaktionskostenforschung untersucht, die Transaktionsdienstleistungen wie Werbung oder Vertrieb als Aufwendungen oder Anbahnungskosten erfaßt, durch die eine Transaktion zustande kommt (vgl. *Hax* 1993, S. 85). Solche Transaktionsdienstleistungen sind das beobachtbare Element („observable element“) von Transaktionskosten (*Wallis/North* 1986, S. 99). Eine empirische Untersuchung ergab, daß der Anteil des Transaktionssektors, in dem Transaktionsdienstleistungen gehandelt werden, am Bruttoinlandprodukt der USA zwischen 1870 und 1970 von 24 % auf 47 % gestiegen ist (vgl. *ebd.* S. 121). *Kasper/Streit* sehen bis 50 % der Gesamtkosten in der Herstellung von Gütern durch Transaktionskosten determiniert (1998, S. 345).

In der Transformation von Input zu Output liegen damit Ansatzpunkte für Ineffizienzen. *Reutner* bezeichnet dieses Phänomen, das sowohl in der Wirtschaftspolitik als auch in Unternehmen anzutreffen ist, als „wertvernichtende Administration“ (1996, S. 140).

Die Fehlallokationen ökonomischer Ressourcen in Deutschland dürfen auf aggregierter Ebene nicht nur statisch betrachtet werden. Bei dynamischer Betrachtung im Zeitablauf führt die fehlgeleitete Ressourcenallokation zusätzlich zu Abweichungen von intertemporal effizienten Entwicklungspfaden einer Volkswirtschaft. Ein intertemporal effizienter Entwicklungspfad zeichnet sich generell durch ein Konsumniveau aus, das in allen Perioden mindestens genauso groß ist, wie das des effizientesten Pfades, aber in einer Periode ein höheres Konsumniveau erreicht (vgl. *Müller/Ströbele* 1985, S. 96). In den einfachsten intertemporalen Modellen wird die Investition als Bindeglied zwischen dem gegenwärtigen und dem zukünftigen Konsum verstanden, wobei stets eine positive Zeitpräferenzrate angenommen wird. Für das auf *Ramsey* zurückgehende Grundmodell liegen mittlerweile eine Vielzahl an Erweiterungen und Verfeinerungen vor (vgl. *Barro/Sala-i-Martin* 1998, Kapitel 3)¹². Mit Hilfe solcher Modelle lassen sich nun Fehlallokationen in

¹² Die grundlegende Struktur der intertemporalen Analyse entspricht einem dynamischen Optimierungsproblem (vgl. dazu *Müller/Ströbele* 1985, S. 102). Dabei gilt es die gesellschaftliche Wohlfahrt (W) intertemporal zu optimieren, d. h.

$$(Gl. 2 - 1) \quad \text{Max } W = \int u(C/L)e^{-\varphi t} dt .$$

wobei u den Nutzen, C den Konsum, L die eingesetzte Arbeit und φ die (positive) Zeitpräferenzrate bezeichnet. Das Bindeglied der Investitionstätigkeit (k°), die bei einem Bevölke-

intertemporaler Sicht untersuchen. Dabei werden beispielsweise einer Fortführung des status quo Variationen von Parametern gegenübergestellt, die durch die Wirtschaftspolitik als beeinflussbar angenommen werden und die zu anderen Entwicklungspfaden führen. Daraus werden dann Szenarien entwickelt. So geht die OECD in ihrer 1997 veröffentlichten Langfristprognose von einem kumulierten Anstieg des realen BIP (auf der Basis von Kaufkraftparitäten) für die Industrieländer bis zum Jahre 2020 zwischen 70 % und 100 % aus (vgl. *OECD* 1997, S. 19). Das DIW erwartet für die Entwicklung des BIP in Deutschland – je nach unterstelltem Szenario – ein kumuliertes Wachstum zwischen 19 % und 34 % bis zum Jahr 2010. Bis zum Jahr 2020 ergibt sich damit bei gleichbleibenden Wachstumsraten ein kumulierter Anstieg des BIP zwischen 38 und 74 % (vgl. *Gornig u. a.* 1997, S. 13 und S. 20).

Ohne auf die allgemeinen Probleme der Langfristprognose näher einzugehen (vgl. dazu beispielsweise *Hopmann* 1973 oder *Tietzel* 1981), sei hier darauf hingewiesen, daß es angesichts der großen Unsicherheiten kaum möglich ist, die Abweichung des Entwicklungspfades im status quo von einem effizienten Entwicklungspfad ex ante genau zu quantifizieren, da dies letztlich stark von den Annahmen der Schätzung abhängt¹³. Durch die intertemporale Betrachtung sollte jedoch gezeigt werden, daß trotz der konjunkturellen, strukturellen und transformatorischen Ursachen der Fehlallokation ökonomischer Ressourcen in Deutschland die Volkswirtschaft keinesfalls kurz vor einer Krise steht: Alle gezeigten Indikatoren lassen in Deutschland keineswegs extremere Ausprägungen als in anderen Industrieländern erkennen. Die Auswirkungen auf das Wohlstandsniveau sind jedoch so erheblich, daß politische Prozesse einen Handlungsbedarf für die Wirtschaftspolitik begründen, der noch zunehmen dürfte (vgl. dazu auch *Körner* 1999). Deshalb bleibt die Frage, ob sich diese Fehlallokation für einzelne volkswirtschaftliche (Produzenten- und Konsumenten)Gruppen in Deutschland intensitätsmäßig unterscheidet, was einen zusätzlichen Problemlösungsbedarf für die Wirtschaftspolitik in demokratischen Volkswirtschaften bedeuten würde. Es muß sich deshalb im folgenden Abschnitt eine Analyse auf disaggregierter Ebene anschließen. Sie ist für die Wirtschaftspolitik von besonderer Bedeutung, da – wie in Kapitel C. noch dargelegt wird – die Durchsetzung wirtschaftspolitischer Entscheidungen von den

rungswachstum (n) den Ausgleich zwischen dem heutigem Konsum (C) und der kapitalintensiveren Produktion $f(k)$ bietet, führt zu der dynamischen Nebenbedingung

$$(Gl. 2 - 2) \quad k^\circ = f(k) - C - nk,$$

Nach einigen Umformungen führt dies zur Ramsey-Regel bei wachsender Bevölkerung führt, die den intertemporalen nutzenmaximierenden Konsum (c') bei einer gegebenen Nutzenelastizität (η) zeigt

$$(Gl. 2 - 3) \quad c' = (f'(k) - n - \varphi) / \eta.$$

¹³ Vgl. zur Problematik der ex ante Prognoserechnungen in der Wirtschaftspolitik *Proff* (1994, S. 18–23). Ex post können durch den Vergleich von Ist-Entwicklung und möglichen Entwicklungen wichtige Rückschlüsse für die Wirtschaftspolitik gezogen werden.

Interessen der wichtigsten (wirtschafts-)politischen Akteure im politischen Prozeß abhängt (vgl. *Meier/Slembeck* 1994, S. 163 – 169 oder *Vofßkamp* 1996).

b) Fehlallokation ökonomischer Ressourcen auf disaggregierter Ebene

Sind einzelne (Produzenten und Konsumenten)Gruppen in einer Volkswirtschaft in unterschiedlichem Maße von der Fehlallokation ökonomischer Ressourcen betroffen, so äußern sie unterschiedliche Erwartungen an die Wirtschaftspolitik. Damit steigt der Problemlösungsbedarf der Wirtschaftspolitik, denn es gilt diese Erwartungen zu berücksichtigen, ohne im Wettstreit der Interessensgruppen noch weiter an Effizienz zu verlieren.

Eine Aggregation der volkswirtschaftlichen Gruppen ist nur möglich, wenn für alle Individuen einer Gesellschaft auf der Mikroebene die gleichen Erwartungen, z. B. über notwendige Problemlösungen, unterstellt werden können (vgl. *Sato* 1975, S. XXI oder *Vilks* 1984). Nur dann lassen sich die individuellen Nachfragefunktionen nach Angeboten von wirtschaftspolitischen Problemlösungen

$$(Gl. 2 - 4) \quad y_j = f_j(x_{j1}, \dots, x_{jm}, \dots, x_{jM})$$

der Individuen ($1 \dots j \dots J$) zur aggregierten (Makro)Funktion

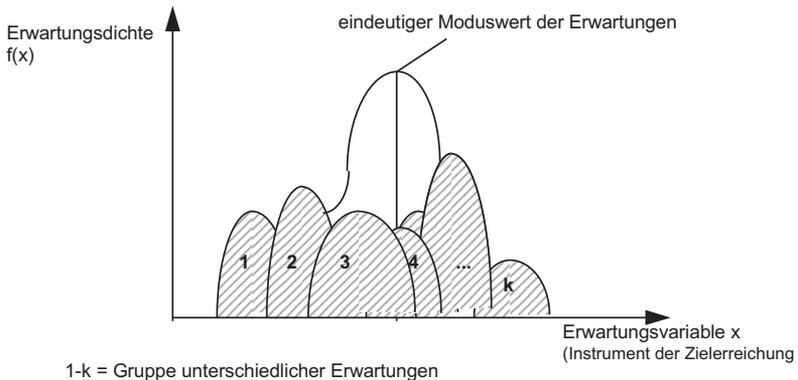
$$(Gl. 2 - 5) \quad Y = F(X_1 \dots X_m \dots X_M)$$

verdichten. Probleme ergeben sich bei der Aggregation volkswirtschaftlicher - Gruppen in heterogenen Gesellschaften, für die kein eindeutiger Moduswert aller (rationalen) Erwartungen unterstellt werden kann (vgl. z. B. *Kukuk* 1994, S. 112 – 124). Statt dessen lassen sich dort k -Gruppen unterschiedlicher Erwartungen an ein wirtschaftspolitisches Instrument (Erwartungsvariable) x zur Erreichung eines wirtschaftspolitischen Ziels ausmachen (vgl. Abb. 3).

In heterogenen Gesellschaften werden unterschiedliche Produzenten- und Konsumentengruppen durch Lobbyismus darauf hinzuwirken versuchen, daß ihre Erwartungen an die Wirtschaftspolitik in den wirtschaftspolitischen Problemlösungen berücksichtigt werden. Dabei hat generell jedes Wirtschaftssubjekt, das von der Wirtschaftspolitik beeinflusst wird, ein Interesse daran hat, die Politik zu seinen Gunsten zu beeinflussen (vgl. *Bernheim/Whinston* 1986, S. 3). Erst wenn diese „Erwartungsgruppen“ bekannt sind, ist eine unter den gegebenen Bedingungen rationale Wirtschaftspolitik möglich, die Vermeidungsreaktionen minimiert (vgl. *Koch* 1996, S. 32).

Das „rent-seeking“-Verhalten wird dann zunehmen, wenn einzelne volkswirtschaftliche Gruppen von der Fehlallokation ökonomischer Ressourcen stärker betroffen sind als andere. So läßt sich begründen (vgl. Abschnitt D.II.), daß mit zunehmender Zahl miteinander um ökonomische Renten konkurrierenden Lobby-

gruppen die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt sinkt (vgl. z. B. *Breyer* 1997, S. 10–12). Der Grund ist darin zu sehen, daß diese Lobbygruppen insbesondere vor Wahlterminen auf wirtschaftspolitische Maßnahmen zugunsten ihrer Partialinteressen drängen¹⁴. Die erzwungenen Nachbesserungen an der Wirtschaftspolitik verringern eine effiziente Beeinflussung des wirtschaftspolitischen Geschehens durch die traditionelle wertgebundene Wirtschaftspolitik und verstärken die Fehlallokation ökonomischer Ressourcen.



Quelle: *Proff* (1998c), S. 251.

Abb. 3: Erwartungsbildung in heterogenen Gesellschaften

In einer solchen Situation entsteht neben der statischen und intertemporalen Effizienzlücke auf aggregierter Ebene, für die konjunkturelle, strukturelle und transformatorische Ursachen angeführt werden können, zusätzliche eine Effizienzlücke durch „rent seeking“ auf disaggregierter Ebene, die vor allem transformatorische Ursachen hat¹⁵. Beide Effizienzlücken können sich gegenseitig verstärken („doppelte Fehlallokation“), wenn z. B. strukturelle Fehlallokationen zu lobbyistisch erzwungenen Staatseingriffen führen und somit eine „Eingriffsspirale“ in Gang setzt.

Daher gilt es nun zu untersuchen, ob sich in Deutschland (I) Produzenten- und (II) Konsumentengruppen auf disaggregierter Ebene ausmachen lassen, die mit ihren unterschiedlichen Erwartungen an die Wirtschaftspolitik die Effizienzlücke verstärken und die entsprechend bei der Verbesserung der Problemlösungsfähigkeit der traditionell wertgebundenen Wirtschaftspolitik zu berücksichtigen sind.

¹⁴ Trotz der ineffizienten ökonomischen Wirkung solcher Maßnahmen zeigen empirische Studien, daß etwa ein Drittel der Veränderung der Stimmanteile der Regierungsparteien darauf zurückzuführen ist (vgl. *Breyer* 1997, S. 32).

¹⁵ Während die statische und die intertemporale Effizienzlücke durch Fehlallokationen knapper Ressourcen im wirtschaftlichen Produktionsprozeß gekennzeichnet ist, ergibt sich die Effizienzlücke durch „rent seeking“ durch unproduktive Aktivitäten der Lobbyisten, deren Ziel die Erlangung einer ökonomischen Rente durch die Wirtschaftspolitik ist.

Bei der Bestimmung der Disaggregationsebene gilt es die mit steigender Disaggregation zunehmende Informationsfülle und damit höhere Erklärungskraft von Kausalzusammenhängen (vgl. *Vilks* 1984, S. 124) gegen die gleichzeitig nachlassende Informationsverarbeitungsfähigkeit abzuwägen und die in der Einleitung dieser Arbeit in Anlehnung an *Lipton* (1998) geforderte „mittlere Komplexität“ zu erreichen. Dies soll durch die Wahl einer mittleren Aggregationsebene der Gruppen zwischen Makro- und Individualebene erreicht werden (vgl. *Brenecke* 1975, S. 17).

aa) Disaggregation der Produzenten der deutschen Volkswirtschaft in vier Unternehmenstypen

Eine Analyse der Produzenten bzw. Unternehmen einer Volkswirtschaft auf disaggregierter Ebene muß die Vorstellung eines „repräsentativen“ Unternehmens und die vereinfachten Annahmen über die Verteilung der zentralen Einflußparameter aufgeben, die bei aggregierter Betrachtung getroffen werden. Dazu gilt es nun zunächst eine geeignete Klassifikation von Produzenten (Unternehmenstypen) zu entwickeln, den deutschen Industriesektor darin abzubilden und für die vier Typen deutscher Unternehmen dann zu untersuchen, inwieweit sie von der Fehlallokation ökonomischer Ressourcen unterschiedlich betroffen sind.

Die verschiedenen Theorien des Unternehmens unterstellen in der Regel nur einen bestimmten Unternehmenstyp. In der traditionellen neoklassischen Theorie des Unternehmens wird das Unternehmen als Optimierer zwischen den Kosten der auf den Faktormärkten eingekauften Produktionsfaktoren und den am Absatzmarkt erzielbaren Preisen modelliert. Je nach unterstellter Marktform (Monopol, Oligopol oder Polypol) besitzt das Unternehmen dabei mehr oder weniger Handlungsmöglichkeiten. Im Gegensatz dazu, sieht die evolutorische Theorie in der Aufhebung des Ertragsgesetzes die zentrale Fähigkeit des innovativen Unternehmens (vgl. *Arndt* 1992, S. 49).

In der betrieblichen Realität gibt es allerdings sowohl innovative Unternehmen in dynamischen Umfeldern als auch Unternehmen, die in stabilen Umfeldern effizienzorientiert ihre Produktionsprozesse im Sinne der traditionellen Theorie des Unternehmens zu optimieren suchen. Aufbauend auf den Überlegungen *Schumpeters* werden deshalb in der dynamischen Markttheorie (Marktphasentheorie) Klassifikationen von statischen und dynamischen Unternehmen in stabilen und dynamischen Umfeldern entwickelt (vgl. z. B. *Heuß* 1965 oder *Klein* 1977). Danach lassen sich nach ihren wettbewerbsbezogenen Handlungen innovative, spontan imitierende, reagierende und immobile Unternehmen unterscheiden. Innovative Unternehmen als Pionierunternehmer im Sinne von Schumpeter, verfolgen technologieintensive Wettbewerbsstrategien, um durch Innovationen bei Produkten und Dienstleistungen über Zeitmonopole höhere FuE-Ausgaben zu amortisieren. Spontan imitierende Unternehmen versuchen dagegen mit Prozeßinnovationen den

Technologieführern zeitlich verzögert nachzufolgen und diese preislich zu unterbieten. Reagierende Unternehmen handeln gemäß der mikroökonomischen Theorie als Mengenanpasser im Polypol oder ggf. als Preisfixierer im Oligopol. Dies gilt auch für die immobilen Unternehmen, die allerdings nur im Schutze eines staatlich gewährten Protektionismus überleben können.

Die ersten beiden Unternehmenstypen werden auch als dynamische Unternehmen bezeichnet, die letzten beiden als statische Unternehmen. Ihre Charakteristika sind in Tab. 2 nochmals zusammengefaßt.

Im Rahmen der Untersuchung unterschiedlicher Produzentengruppen ist es wichtig, Hinweise über die Bedeutung der vier Unternehmenstypen in Deutschland zu gewinnen. *Heuß* hat in seiner Untersuchung das Verhältnis von dynamischen zu statischen Unternehmen grob auf 1:9 geschätzt (1965, S. 106). Eine genauere Analyse der deutschen Produzenten sollte detaillierter zunächst einerseits die Anzahl der Beschäftigten stellvertretend für Wertschöpfung, Steueraufkommen und Beschäftigungspolitik und das Druckpotential durch Wählerstimmen berücksichtigen. Zentrales Unterscheidungskriterium zwischen statischen und dynamischen Unternehmen ist allerdings die Technologieintensität.

Die Technologie bzw. F&E-Intensität deutscher Unternehmen ist nicht leicht zu bestimmen, da sich die vorliegenden Untersuchungen auf unterschiedliche Grundgesamtheiten beziehen. Meistens wird allerdings die Industrie oder das verarbeitende Gewerbe betrachtet¹⁶ und wie im Bericht zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands des Bundesministeriums für Bildung, auf die Methodik der Messung der Spezialisierungsstärken zurückgegriffen.

Zur Erfassung der (marktorientierten) Wettbewerbsfähigkeit technologieintensiver Produkte in Deutschland werden meist Spezialisierungsstärken im Güter- bzw. Produktverkehr mit dem Ausland über den Indikator des „Revealed Comparative Advantage“ (RCA) erfaßt¹⁷. Dabei wird die Ausfuhr-Einfuhr-Relation eines Lan-

¹⁶ Dadurch ergibt sich jedoch eine Verzerrung, da die durch technologische Entwicklung und Liberalisierung von Vorschriften zunehmende Handelbarkeit von bislang nichthandelbaren Gütern und vor allem Dienstleistungen (vgl. *Siebert* 1997a, S. 38–40) die Wettbewerbsintensität und die daher notwendigen Strategien verändert hat. Auch in Dienstleistungsbranchen sind hochinnovative Unternehmen tätig, wobei hier die Abgrenzung schwierig ist und weitgehend nur unternehmensbezogene Dienstleistungen betrachtet werden (vgl. dazu *Ebling u.a.* 1999, S. 108–111 und S. 118). Generell sind die F&E Aufwendungen in innovativen Dienstleistungsunternehmen deutlich geringer als im verarbeitenden Sektor und der technologische Gehalt ist in der Regel begrenzt. Das durchschnittliche Verhältnis der Innovationsausgaben am Umsatz zwischen produzierenden Gewerbe und Dienstleistern beträgt 5:1 (vgl. ebd. S. 122).

¹⁷ Die Indikatoren der technologischen Wettbewerbsfähigkeit lassen sich im wesentlichen zwei verschiedenen Konzepten zuordnen (vgl. *Weiß* (1996, S. 79):

(1) Erfassung des technischen Wissens als Vorsteuergröße künftiger Güter über Indikatoren der inputorientierten Wettbewerbsfähigkeit.

Tabelle 2

Unternehmenstypen entsprechend der dynamischen Markttheorie

Unternehmenstypen	Merkmale
Innovative Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> – flexibel und anpassungsfähig – Pionierarbeit und Förderer des technischen Fortschritts (technologische Führer) – angesichts unvollkommener Informationen Bereitschaft zu hohen Risiken – technologieorientierte Wettbewerbsstrategien – Monopolgewinne durch Zeitmonopole – unternehmensspezifische und landesspezifische Wettbewerbsvorteile bei der Produktion intra-industriell gehandelter Güter
Spontan imitierende Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> – technologieorientierte Wettbewerbsstrategien – Prozeßinnovatoren (technologische Folger) – Aufgabe der Zeitmonopole innovativer Unternehmen – unternehmensspezifische und landesspezifische Wettbewerbsvorteile bei der Produktion intra-industriell gehandelter Güter
Reagierende Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> – Mengenanpasser an nicht beeinflussbare Umweltbedingungen – landesspezifische Wettbewerbsvorteile bei der Produktion inter-industriell gehandelter Güter
Immobiler Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> – Keine Anpassungsmöglichkeiten an sich verändernde Marktbedingungen – weder unternehmensspezifische noch landesspezifische Wettbewerbsvorteile

Quelle: Zusammenstellung nach Heuß (1965), vgl. auch Proff (1994, S. 55 – 57).

des in den betreffenden Produktgruppen in Beziehung gesetzt zur Ausfuhr-Einfuhr-Relation der „verarbeiteten Industriewaren“ insgesamt¹⁸. Positive Werte des RCA kennzeichnen Produktgruppen, mit denen ein Land besonders erfolgreich ist, negative Werte deuten auf Wettbewerbsschwächen hin. Bei der RCA-Analyse unterscheidet das Fraunhofer Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung

- (2) Erfassung der gegenwärtig existierenden technologieintensiven Produkte über Indikatoren der marktorientierten Wettbewerbsfähigkeit wie Welthandelsanteile bei technologieintensiven Produkten (z. B. das Maß des „revealed comparative advantage“):

$$RCA_{ij} = 100 * \ln(a_{ij}/e_{ij}) / (\sum_l a_{il} / \sum_l e_{il}) \text{ mit } \begin{array}{l} ik = \text{Länderindex} \\ j, l = \text{Produktgruppenindex} \\ a_{ij} = \text{Ausfuhren des Landes } i \text{ in der Produktgruppe } j \\ e_{ij} = \text{Einfuhren des Landes } i \text{ in der Produktgruppe } j. \end{array}$$

¹⁸ Dadurch wird eine Betrachtung relativ zum Landesdurchschnitt erreicht.

(ISI) zwischen Produkten der „Spitzentechnik“ mit einem F&E-Anteil am Umsatz von über 8,5 % und Produkten der „höherwertigen Technik“ mit einem F&E-Anteil zwischen 3,5 % und 8,5 % des Umsatzes¹⁹. Danach ist Deutschland²⁰ stark bei „höherwertiger Technik“ vor allem im Automobilbau, in der chemische Industrie oder im Maschinenbau, jedoch schwach bei der „Spitzentechnik“²¹. Die USA sind dazu im Gegensatz bei der Spitzentechnik stark, dafür jedoch deutlich schwächer in der „höherwertigen Technik“. Japan schließlich hat Stärken in beiden Bereichen technologieintensiver Produkte, bei der „höherwertigen Technik“ mit großem Abstand vor den übrigen Ländern, bei der „Spitzentechnik“ mit gewissem Abstand hinter den USA.

Der angesichts dieser Situation häufig zitierte Ausspruch, daß „die deutsche Industrie die besten Produkte des 19. Jahrhunderts anbietet“, mag sicherlich überzogen sein, doch zeigt sich eine deutliche Schwäche beim Hervorbringen von Produkten und Dienstleistungen der Spitzentechnik.

Die *Verteilung des F&E Beschäftigten* zeigt zunächst eine überdurchschnittliche F&E-Intensität in größeren Unternehmen. Im Durchschnitt sind 3,3 % aller Beschäftigten des verarbeitenden Gewerbes in der Forschung und Entwicklung tätig. Davon arbeiten allerdings über 80 % der F&E-Beschäftigten in den 500 größten Unternehmen. Insgesamt haben nur 16 % der Unternehmen im produzierenden Gewerbe eine eigene F&E-Abteilung (vgl. *bmbf* 1996, S. 16). Da nur Unternehmen mit eigener F&E-Abteilung Produkt- oder Prozeßinnovatoren sein können oder in der Lage sind externe Innovationen im Unternehmen schnell zu verarbeiten (vgl. dazu *Cohen/Levinthal* 1989, S. 571) und damit dynamisch sein können, ergibt sich daraus ein Verhältnis zwischen statischen und dynamischen Unternehmen von 84:16. Eurostat Daten zeigen, daß Deutschland damit im europäischen Vergleich überdurchschnittlich viele F&E intensive Unternehmen hat. Gegenüber der Heuß'schen Schätzung dieses Verhältnisses von 1:9 hat die Bedeutung technologieintensiver Unternehmen zugenommen. Dies erscheint angesichts des in Abschnitt B.II.1.a) erwähnten doppelten Strukturwandels auch nur folgerichtig.

Es stellt sich nun noch die Frage, wie viele der dynamischen Unternehmen innovativ und wie viele spontan imitierend sind bzw. wie viele der statischen Unternehmen reagierend und wie viele immobil sind.

Um die Aufteilung der dynamischen Unternehmen näher einzugrenzen, bietet sich ein Blick auf die F&E-Beschäftigten an. Aufgrund unterschiedlicher statisti-

¹⁹ Vgl. z. B. *Legler u. a.* (1992, S. 34). Die Wahl der Grenzwerte erfolgte auf der Basis umfangreicher statistischer Analysen, ist jedoch nicht theoretisch fundierbar und damit keinesfalls unumstritten.

²⁰ Wobei die RCA Analyse nur für die alten Bundesländer durchgeführt wurde.

²¹ Ein deutlicher Unterschied ist zwischen West- und Ostdeutschland festzustellen, da im Osten der Anteil der Spitzen- und Hochtechnologie noch deutlich geringer als im Westen ist. Allerdings bieten auch im Westen noch 50 % der Unternehmen traditionelle Technik an.

scher Grundgesamtheiten²² ist hier lediglich das Verhältnis zwischen Beschäftigung in der Spitzentechnik und Beschäftigung in der höherwertigen Technik von 1:4 bekannt (vgl. *bmbf* 1999, S. 46). Schwieriger gestaltet sich die Unterscheidung zwischen reagierenden und immobilen Unternehmen. Immobiler Unternehmen bedürfen der Unterstützung durch den Staat in Form von Subventionen und Steuervergünstigungen. Dazu zeigt der Subventionsbericht der Bundesregierung eine hohe Konzentration der Subventionen auf Bergbau und Schifffahrt – aber auch die innovative Luft- und Raumfahrttechnik wird stark gefördert (vgl. *Bundesministerium der Finanzen* 1997, S. 16). Da es sich bei den Subventions- und Förderungsempfängern nur um relativ wenige Unternehmen handelt, kann als obere Abschätzung, (die die Zahl der immobilen Unternehmen tendenziell überbewertet) ein Verhältnis von reagierenden zu statischen Unternehmen von 10:1 unterstellt werden.

Gemäß den voranstehenden Übergängen ergibt sich die folgende Bedeutung der vier Produzentengruppen bzw. Unternehmenstypen in Deutschland

- 3 % innovativen Unternehmen,
- 13 % spontan imitierenden Unternehmen,
- 76 % reagierenden Unternehmen und
- 8 % immobilen Unternehmen.

Damit wären die weitaus meisten deutschen Unternehmen als reagierend zu bezeichnen.

Als Grundlage zur Bestimmung der unterschiedlichen Betroffenheit der vier Produzentengruppen bzw. Unternehmenstypen durch die Fehlallokation „ökonomischer Ressourcen“ und damit ihres Einflußpotentials auf die Wirtschaftspolitik ist aber die Kenntnis der prozentualen Verteilung der deutschen Unternehmen auf diese Unternehmenstypen alleine nicht ausreichend. Hier muß noch die Größenverteilung der Unternehmen betrachtet werden, und dabei zeigt sich, daß die großen deutschen Unternehmen sich vorwiegend in der Gruppe der spontan imitierenden Unternehmen befinden (vgl. dazu auch *Körner/Proff* 1998). Daß Großkonzerne größeren Einfluß auf die Wirtschaftspolitik ausüben können als Mittelständler ist unbestritten. Hinzu kommt, daß eine Volkswirtschaft im „doppelten Strukturwandel“ bei im internationalen Vergleich hohem Kostenniveau innovative Unternehmen benötigt, damit eine dynamische Stabilität gewährleistet wird (vgl. *Klein* 1977, S. 24).

Daraus folgt, daß das Gewicht der dynamischen Unternehmen höher ist als die 3 % + 13 % Anteile an den Gesamtunternehmen deutlich machen.

Die bislang vorgenommene Zuordnung der Produzenten der deutschen Volkswirtschaft in vier Unternehmenstypen, die sich sowohl von der Zahl als auch von

²² Einerseits wird über die Zahl der Betriebe (*bmbf* 1996 oder *Ebeling u. a.* 1999) andererseits über den Anteil an der Wertschöpfung und an der Beschäftigung (*bmbf* 1999) argumentiert.

der Größe der ihr zugeordneten Unternehmen unterscheiden, zeigt, die Notwendigkeit einer disaggregierten Betrachtung. „Große Theorien“ (Menzel 1992, S. 15) haben wie in der Einleitung erwähnt, wegen der Komplexität der Wirklichkeit enorme Relevanzprobleme (vgl. *ebd.*, S. 15 – 69). Daher ist es wenig sinnvoll, wirtschaftspolitische Konzeptionen für den Unternehmenssektor auf einer einseitigen theoretischen Sichtweise aufzubauen, sei es auf der Basis der Unternehmenssichtweise des reagierenden Unternehmens, oder des Kostenüberlegungen weitgehend ausblendenden innovativen Unternehmen (vgl. dazu z. B. *Flassbeck u. a.* 1998, S. 64 – 68). Wirtschaftspolitische Bewertungen sind immer situationsabhängig, da alle theoretischen Überlegungen nicht klären können, welche Situation vorliegt und daher auf empirisches Material zurückgegriffen werden muß (vgl. *Albert* 1996, S. 473).

Um die unterschiedlichen Auswirkungen der bislang erst aggregiert betrachteten Fehlallokation ökonomischer Ressourcen auf die Unternehmenstypen zu erfassen, müssen die in Abschnitt B.II.1.a) gezeigten Ursachen für diese Fehlallokation (konjunkturelle, strukturelle und transformatorische Ursachen) für die vier Unternehmenstypen in Tab. 2 überprüft werden. Dies ist in Abb. 4 zusammenfassend dargestellt. Dabei zeigt sich, daß die aggregierte ökonomische Fehlallokation die vier Unternehmensgruppen sehr unterschiedlich trifft.

Während sich für innovative Unternehmen zwar die zeitliche Verzögerung durch Transferprobleme negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit auswirkt, sind sie als technologieintensive Unternehmen von den konjunkturellen Ursachen nicht betroffen. Die strukturellen Ursachen der Fehlallokation können sie sogar nutzen, weil technischer Fortschritt durch veränderte Knappheitsverhältnisse induziert wird.

Spontan imitierende Unternehmen werden ebenfalls von den zeitlichen Verzögerungen durch Transferprobleme negativ betroffen. Sie laufen dadurch in Gefahr ihren Wettbewerbsvorteil vor den reagierenden Unternehmen zu verlieren. Von den konjunkturellen Ursachen der Fehlallokation sind sie nur wenig mehr als die innovativen Unternehmen betroffen, weil technische Neuerungen die Kompensation für eine schwache Konjunktur sind. Strukturelle Ursachen der Fehlallokation haben für diesen Unternehmenstyp keine Auswirkungen, weil technische Neuerungen eine Kompensation für den Anpassungsbedarf darstellen.

Für reagierende Unternehmen führen dagegen insbesondere die transformatorischen Ursachen der Fehlallokation zu massiven Wettbewerbsverlusten auf den bestehenden Märkten, die konjunkturellen Ursachen bewirken bei ihnen eine verschlechterte Kapazitätsauslastung infolge geringerer Fixkostendeckung und die strukturellen Ursachen zu einem hohen Anpassungsbedarf infolge veränderter Knappheitsverhältnisse. Das sind in der Regel geringe Lohnkosten durch internationale Tätigkeit.

Immobilien Unternehmen schließlich sind sowohl durch die konjunkturellen als auch die strukturellen Ursachen der Fehlallokation ökonomischer Ressourcen sehr negativ betroffen. Für sie verschlechtert sich die Kapazitätsauslastung noch stärker

als für reagierende Unternehmen, und dem Anpassungsbedarf an veränderte Knappheitsverhältnisse kann infolge geringer Anpassungsfähigkeit nicht entsprochen werden. Weil sie durch Protektion geschützt werden, werden ihre Transferprobleme direkt dem Konsumenten weitergegeben.

Damit sinkt die Intensität der Immunisierung gegen die Einflüsse der Makroumwelt von innovativen Unternehmen über spontan-imitierende und reagierende hin zu immobilien Unternehmen ab.

Ursachen der Fehlllokation / Unternehmestypen	Innovative Unternehmen	Spontan imitierende Unternehmen	Reagierende Unternehmen	Immobilien Unternehmen
konjunkturelle Ursachen	o technischer Fortschritt ist unabhängig von Schwankungen der Kapazitätsauslastung in bestehenden Branchen	o / - technische Neuerungen sind die Kompensation für eine schwache Konjunktur	- die Kapazitätsauslastung verschlechtert sich bei geringer Fixkostendeckung	-- die Kapazitätsauslastung verschlechtert sich bei geringer Fixkostendeckung und geringer Anpassungsmöglichkeit
strukturelle Ursachen	+ technischer Fortschritt wird durch veränderte Knappheitsverhältnisse induziert	o technische Neuerungen sind die Kompensation für Anpassungsbedarf	- veränderte Knappheitsverhältnisse (i. d. R. geringe Lohnkosten durch internat. Tätigkeit) führen zu hohem Anpassungsbedarf	-- veränderte Knappheitsverhältnisse führen zu hohem Anpassungsbedarf bei geringer Anpassungsfähigkeit
transformatorische Ursachen	- zeitliche Verzögerungen durch Transformationsprobleme reduzieren den Wettbewerbsvorteil des innovativen Unternehmens	- zeitliche Verzögerungen durch Transformationsprobleme reduzieren den Wettbewerbsvorteil vor dem reagierenden Unternehmen	-- Transformationsprobleme führen zu massiven Einbußen auf den bestehenden Märkten	o Transformationsprobleme gehen zu Lasten von Konsumenten ohne Alternative

abnehmende Immunisierung gegen die gesamtwirtschaftliche Fehlllokation

- + positive Auswirkungen
- o keine Auswirkungen
- negative Auswirkungen
- stark negative Auswirkungen

Quelle: Eigener Entwurf anhand Körner / Proff (1998) und Proff / Proff (1998).

Abb. 4: Asymmetrische Auswirkungen der Fehlllokation ökonomischer Ressourcen auf die vier Unternehmestypen

Da der Großteil der Unternehmen in Deutschland zu den reagierenden Unternehmen zählt, auch wenn spontan-imitierende ein großes Einflußpotential haben, dürfte gerade diese Produzentengruppe ihre Erwartungen hinsichtlich der Verminderung der negativen Auswirkungen der Fehlllokation durch die Wirtschaftspolitik deutlich machen. Die Wirtschaftspolitik steht deshalb unter dem Zwang, effi-

ziente Problemlösungen zu entwickeln, die die Lage dieser Unternehmen positiv beeinflussen.

Die einzelnen Produzentengruppen sind von der Fehlallokation ökonomischer Ressourcen in Deutschland also unterschiedlich betroffen und haben damit auch unterschiedliche Erwartungen an die Wirtschaftspolitik. Hier bestehen konfliktäre Zielfunktionen, die bei ausschließlicher Konzentration auf aggregierte Daten nicht berücksichtigt werden können. Sie führen zu inneren Reibungsverlusten in der Wirtschaftspolitik durch lobbyistische Beeinflussung und sind damit eine transformatorische Ursache der Fehlallokationen der ökonomischen Ressourcen.

bb) Disaggregation der Konsumenten der deutschen Volkswirtschaft in vier Konsumentengruppen

Wie die Analyse der Produzenten muß auch die Analyse der Konsumenten auf disaggregierter Ebene die vereinfachenden Annahmen „repräsentative“ Konsumenten und einer Regelmäßigkeit im Konsumentenverhalten aufgeben, die bei aggregierter Betrachtung getroffen werden. Dort wird häufig die *Gorman-Form* des repräsentativen Konsumentens unterstellt. Dabei wird davon ausgegangen, daß die Nutzenfunktion jedes Konsumentens aus einem individuellen Term und einem für alle Konsumenten identischen Term besteht, woraus sich eine repräsentative Nutzenfunktion ableiten läßt (vgl. *Varian* 1990, S. 157). Das Nachfragerverhalten wird dann vom Preis des angebotenen Gutes und vom verfügbaren Einkommen determiniert.

In der Volkswirtschaftslehre gibt es seit langem Forschungsansätze, die neben ökonomischen Kriterien (z. B. Einkommen) auch sozioökonomische Kriterien (z. B. Alter, Geschlecht oder Familienstand) der Konsumenten betrachten (vgl. dazu *Attanasio/Browning* 1995, *Battalio u. a.* 1987, *Broadberry* 1994, S. 299, *Miles* 1997 oder *Shapiro/Slemrod* 1995). Neben solchen „harten“ Kriterien müssen aber auch „weiche“ qualitative Kriterien, wie z. B. Wertorientierung aufgegriffen werden, um die Einstellungen der Nachfrager zu berücksichtigen (vgl. dazu *Hildenbrand* 1997, S. 2). Dies geschieht z. B. im Rahmen der Lebensstilforschung. Lebensstile werden als „freigewählte Arrangements des eigenen Lebens“ definiert, die die Freiheitsgrade des Verhaltens eingrenzen (*Klocke* 1993, S. 12). Sie werden in der Regel durch multivariate Verfahren (vor allem Clusteranalysen) identifiziert.

Die Lebensstilforschung ist nicht unumstritten (vgl. z. B. *Müller* 1989). Soziologen beklagen häufig den „Ökonomismus“ dieser Forschungstradition (vgl. *ebd.* S. 68) und die Unzulässigkeit des Schlusses von Lebensstilen auf Verhalten und Handlungen. Zudem werden Abgrenzungsprobleme der verschiedenen Stile betont. Dieser Vorwurf scheint dann nicht angemessen, wenn nicht die „Lebensstile an sich“, sondern empirische Hinweise zur Verbesserung der Entscheidungsfindung interessieren. Hier belegt die praktische Anwendung der Lebensstilforschung, z. B. bei der Bestimmung von Kundengruppen oder bei der Wähleranalyse, durchaus

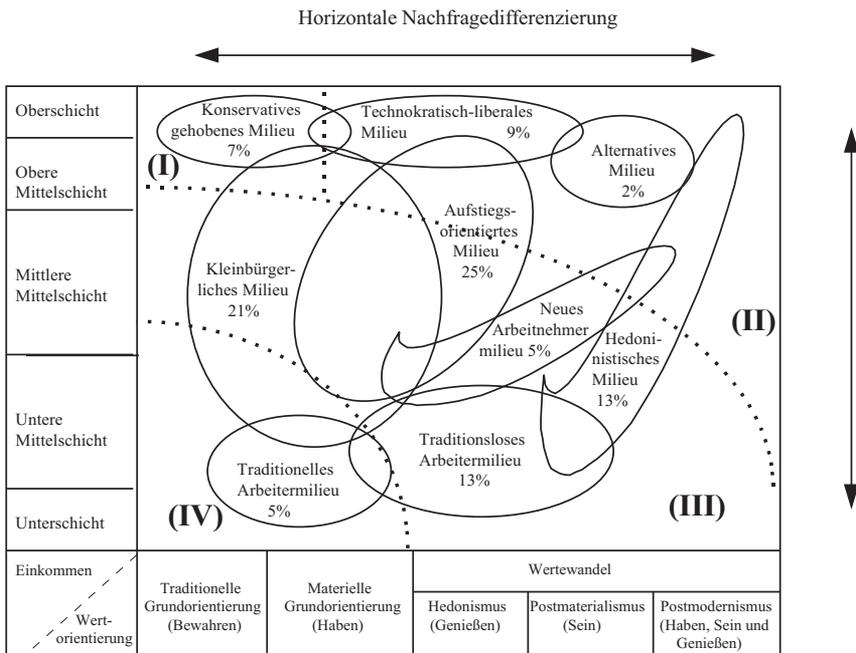
ihren Nutzen. Sie kann deshalb zur Disaggregation der Konsumenten einer Volkswirtschaft verwendet werden und ist zudem in der Lage, die Wertvorstellungen der Wahlbürger abzuschätzen. Dies ist in einer demokratisch verfaßten Volkswirtschaft von höchster Bedeutung.

Mit Hilfe der Lebensstilforschung kann nun auch die Konsumentenseite der deutschen Volkswirtschaft disaggregiert werden. Dies wurde bereits mehrfach versucht. Dabei basieren die meisten Untersuchungen im Rahmen der Lebensstilforschung auf eigenen großzahligen Untersuchungen oder greifen auf die Albus Datenbank zurück (vgl. *Klocke* 1993, S. 241 – 246). Infolge des gestiegenen Wohlstands- und Qualifikationsniveaus der Konsumenten sowie der Erhöhung der arbeitsfreien Zeit differenziert sich in Deutschland seit den 50er Jahren die vormals streng einkommensdeterminierte, hierarchische Nachfragerstruktur aus (vgl. *Proff/Proff* 1997, S. 806).

Das Sinus Institut unterscheidet z. B. auf der Basis einer Stichprobe von 50.000 Konsumenten neun soziale Milieus entlang der Achsen „Wertorientierung“ (horizontale Nachfragedifferenzierung) und „Einkommen“ (vertikale Nachfragedifferenzierung, vgl. Abb. 5).

Danach gibt es in Deutschland

- sowohl Konsumentengruppen mit einer traditionellen oder materiellen Grundorientierung, die auf „Haben“ oder „Bewahren“ setzt, nämlich
 - (1) das konservativ gehobene Milieu der Oberschicht (mit hohem Einkommen),
 - (2) das kleinbürgerliche Milieu der Mittelschicht (mit mittlerem Einkommen) und
 - (3) das traditionelle Arbeitermilieu der Unterschicht (mit geringem Einkommen),
- als auch Konsumentengruppen, die einen Wertewandel von der materiellen auf „Haben“ setzenden Grundorientierung zum Hedonismus vollziehen, der das „Genießen von hier und jetzt“ in den Vordergrund stellt, nämlich
 - (4) das technokratisch-liberale Milieu der Oberschicht,
 - (5) das aufstiegsorientierte Milieu der Mittelschicht und
 - (6) das traditionslose Arbeitermilieu der Unterschicht.
- Einen noch stärkeren Wandel hin zum Postmaterialismus, der sich am „Sein“ orientiert, versucht
 - (7) das neue Arbeitermilieu der unteren und mittleren Mittelschicht.
 - (8) Dort ist das alternative Milieu der oberen Mittelschicht schon angekommen und
 - (9) das hedonistische Milieu der Mittel- und Oberschicht bewegt sich von dort bereits nochmals weiter zum Postmodernismus mit einer Orientierung am „Haben, Sein und Genießen“.



(Die Prozentsätze entsprechen dem Anteil der Milieus an der Gesamtnachfrage)
 (Die römischen Zahlen entsprechen den Typen unterschiedlicher Betroffenheit durch die Fehlallokationen)

Quelle: Eigener Entwurf anhand Koppelman (1996), S. 148.

Abb. 5: Soziale Milieus in Deutschland

Von den heute neun Lebensstilen, können lediglich zwei über 20 % der Gesamtnachfrage auf sich vereinigen, was die Heterogenität der Nachfragerstruktur deutlich macht. Damit lassen sich in der deutschen Volkswirtschaft auch unterschiedliche Konsumentengruppen identifizieren, die eine heterogene Gesellschaft begründen und die es bei der Ableitung von wirtschaftspolitischen Maßnahmen zu beachten gilt. Es stellt sich nun wiederum die Frage, inwieweit die einzelnen Konsumentengruppen von der Fehlallokation ökonomischer Ressourcen unterschiedlich betroffen sind und dadurch unterschiedliche Erwartungen an die Wirtschaftspolitik begründen.

Die unterschiedliche ökonomische Betroffenheit der neun Milieus durch die Fehlallokation ökonomischer Ressourcen infolge konjunktureller, struktureller und transformatorischer Ursachen ergibt sich aus Unterschieden in Höhe und Quelle der Einkommen. Mit steigendem Einkommen nimmt der Anteil des Arbeitseinkommens am Gesamteinkommen deutlich ab. Dies führt zu einer zunehmend flexibleren Anpassung an die Veränderungen der (internationalen) Knappheitsverhältnisse.

nisse. In diesem Zusammenhang wird häufig auf die in der anglo-amerikanischen Forschung vorhandene „30–50–20 Prozent Ökonomie“ zurückgegriffen (vgl. *Thompson* 1997, S. 169). Dieses Modell sieht 30 % der Beschäftigten (Haushalte) durch die zunehmende internationale Interdependenz in ihrem Einkommen zurückgeworfen. Dies entspricht dem Stolper-Samuelson Theorem, wonach wenig qualifizierte Arbeitskräfte in den Industrieländern durch die Liberalisierung der Märkte negativ betroffen sein können (vgl. *Nunnenkamp* 1995, S. 551 oder *Proff* 1994, S. 45–50). 50 % der Beschäftigten/Haushalte passen sich aufgrund ihrer guten Ausbildung an die Veränderungen an und erzielen stabile (hohe Einkommen). Die 20 % der Spitzenverdiener profitieren von der mit der internationalen Interdependenz einhergehenden Lohnspreizung besonders stark (vgl. *Thompson* 1997, S. 169).

Neben dem harten Kriterium möglicher Anpassungsflexibilität in Höhe und Quelle des Einkommens sind auch die unterschiedlichen Wertorientierungen Ursache unterschiedlicher Bewertungen der ökonomischen Fehlallokation. So nimmt die Wahrnehmung von Veränderungen als Chancen statt als Bedrohung (auf gleicher Einkommenshöhe) mit abnehmender traditioneller Grundorientierung zu (vgl. *Koppelman* 1996).

Faßt man die Überlegungen zur Anpassungsflexibilität und Wertorientierung zusammen, so lassen sich vier Typen unterschiedlicher Betroffenheit durch die Fehlallokation ökonomischer Ressourcen unterscheiden (vgl. Abb. 5):

1. effizient-anpassungsfähige Konsumenten,
2. kreativ-mobile Konsumenten,
3. indifferente Konsumenten und
4. immobile Konsumenten.

Die Konsumentengruppen 1. und 2. zusammen entsprechen etwa den 20 % der von der internationalen Interdependenz profitierenden Spitzenverdiener, während Konsumgruppe 3. den 50 % anpassungsfähigen Beschäftigten/Haushalten entspricht. Die immobilen Konsumenten (4.) sind von den strukturellen Veränderungen negativ betroffen. Fehlallokationen tangieren damit vor allem diese Gruppe. Ganz besonders die immobilen Konsumenten werden ihre Erwartungen an eine Verbesserung ihrer Position gegenüber der Wirtschaftspolitik deutlich machen.

Der Unterabschnitt B.II.1.b) konnte belegen, daß die Fehlallokation ökonomischer Ressourcen in Deutschland auch auf disaggregierter Ebene wirksam wird. Hier konnten unterschiedliche Produzenten- und Konsumentengruppen identifiziert werden, die von dieser Fehlallokation in unterschiedlichem Maße betroffen sind²³. Gemäß den Überlegungen zu Beginn von Abschnitt B.II.1. haben diese volkswirtschaftlichen Gruppen unterschiedliche Erwartungen an die Wirtschafts-

²³ Eine zusätzliche Verkomplizierung der Situation ergibt sich aus der Überschneidung von Produzenten und Konsumentengruppen durch Selbstständige, die gleichzeitig Produzenten und Konsumenten für Güter und Dienstleistungen sind.

politik, die zu intensivierten „rent-seeking“-Aktivitäten führen und die intertemporale Effizienzlücken auf aggregierter Betrachtungsebene verstärken können. Diese *doppelte Fehlallokation*, die sich einerseits durch konjunkturelle, strukturelle und transformatorische Ursachen erklären läßt, die wiederum zu ineffizienten rent-seeking-Aktivitäten der unterschiedlichen (Produzenten und Konsumenten)-Gruppen aufgrund asymmetrischer Betroffenheit führen. Dies begründet einen hohen Bedarf an neuen, dieser Situation angemessenen wirtschaftspolitischen Problemlösungen.

2. Abnehmende Problemlösungsfähigkeit der traditionellen Wirtschaftspolitik infolge des Verlustes autonom anwendbarer wirtschaftspolitischer Instrumente

In den vergangenen Abschnitten wurde gezeigt, daß angesichts der „doppelten Fehlallokation“ ökonomischer Ressourcen in Deutschland ein Bedarf an wirtschaftspolitischen Lösungen zu ihrer Verringerung besteht. In diesem Abschnitt geht es nun um die Frage, inwieweit die traditionelle wertgebundene Wirtschaftspolitik dazu in der Lage ist – und damit um ihre Problemlösungsfähigkeit.

Der traditionelle Ziel-Mittel-Ansatz der Wirtschaftspolitik „übersetzt“ den Problemlösungsbedarf im Rahmen seines Zielsystems und legt dafür geeignete Mittel (Instrumente) fest (vgl. Abb. 1). Dabei wird die Problemlösungsfähigkeit, d. h. eine planvolle Beeinflußbarkeit des Wirtschaftsgeschehens im Hinblick auf die gegebenen Ziele, unterstellt und in der Regel nicht weiter hinterfragt. So wird davon ausgegangen, daß z. B. durch eine fiskalpolitische Maßnahme die Binnennachfrage beeinflusst werden kann.

Dies entspricht zwar dem nach wie vor gültigen Stabilitätsgesetz der Bundesrepublik, jedoch nicht der gewachsenen Komplexität der Wirtschaft. Zum einen ist die Anwendbarkeit wichtiger Instrumente (z. B. der Fiskalpolitik) durch den binnenwirtschaftlich verursachten Verlust autonom anwendbarer wirtschaftspolitischer Instrumente (z. B. infolge der Verschuldung der öffentlichen Haushalte) nicht mehr gegeben. Beispielsweise könnte generell die Binnennachfrage durch fiskalpolitische Instrumente angehoben werden, infolge der durch die öffentliche Verschuldung notwendigen Zinszahlungen stehen aber keine freien Haushaltsmittel dazu zur Verfügung. Dies hat zur Folge, daß die Wirtschaftspolitik anstelle der Optimierung des volkswirtschaftlichen Outputs nur eine Minimierung der gesamtwirtschaftlichen Verlustfunktion erreichen kann (vgl. Abschnitt B.II.2.a)). Die zunehmende internationale Verflechtung der Volkswirtschaften untereinander ist zum anderen für einen weiteren Verlust autonom anwendbarer wirtschaftspolitischer Instrumente verantwortlich, was in Abschnitt B.II.2.b) gezeigt wird.

a) *Binnenwirtschaftlich verursachter Verlust autonom anwendbarer wirtschaftspolitischer Instrumente*

Aus der Annahme der Gewißheit des Eintritts von Ereignissen folgt, daß in einer Volkswirtschaft eine bestimmte Anzahl (X) wirtschaftspolitischer Ziele nur verfolgt werden kann, wenn die Wirtschaftspolitik auch über gleich viele (X) linear unabhängige Instrumente verfügt (vgl. *Griffiths/Wall* 1991, S. 526–529). Allerdings gibt es in der wirtschaftspolitischen Realität meist weniger unabhängige wirtschaftspolitische Instrumente als Ziele.

Ein Beispiel ist die Fiskalpolitik, der angesichts des öffentlichen Schuldenstandes immer weniger Manövrierraum bleibt. Im Rahmen des Ziel-Mittel-Ansatzes der Wirtschaftspolitik wird meist versucht, (konjunkturelle) Ausschläge des BIP und der Inflationsrate durch die Instrumente der Fiskal- und Geldpolitik zu begrenzen, um durch eine stabile Wirtschaftsentwicklung die Arbeitslosigkeit abzubauen und dadurch die „doppelte“ Fehlallokation ökonomischer Ressourcen zu verringern. Nimmt allerdings bei erheblicher Staatsverschuldung die Möglichkeit einer aktiven Fiskalpolitik immer mehr ab, bleibt der Wirtschaftspolitik schließlich nur die Geldpolitik als unabhängiges Instrument, um die beiden wirtschaftspolitischen Ziele zu erreichen²⁴. Zielkonflikte sind wahrscheinlich und dürften der Verwirklichung eines gesamtwirtschaftlichen Optimums entgegenstehen. Es besteht nur noch die Alternative, über eine Verlustfunktion die gesamtwirtschaftliche Abweichung vom Optimum zu minimieren (vgl. *Sachs/Larrain* 1995, S. 778) und damit eine „second best“ Lösung²⁵ anzustreben (vgl. *Wegner* 1996, S. 41). Dazu ist es zunächst notwendig, eine formale Beziehung zwischen der Beschränkung der Wirtschaftspolitik zur simultanen Erreichung zweier Ziele herzuleiten, was im Fall von zwei Zielen und einem Instrument eine Gerade ist (vgl. Abb. 6). Sie ergibt sich, wenn die Volkswirtschaft durch zwei Gleichungen abgebildet wird:

$$(Gl. 2 - 6) \quad \Delta Y = \alpha - 1 * \Delta G + \alpha - 2 * \Delta M .$$

$$(Gl. 2 - 7) \quad \Delta I = \beta_1 * \Delta G + \beta_2 * \Delta M .$$

ΔY = Konjunkturschwankungen des BIP

ΔI = Inflationsrate

ΔG = Fiskalpolitik

ΔM = Geldpolitik

²⁴ Auf die Auswirkungen auf den Wechselkurs wird im Rahmen dieser binnenorientierten Analyse nicht näher eingegangen (vgl. dazu Abschnitt B.II.2.b)).

²⁵ Die Theorie des „second best“ untersucht die Wohlfahrtswirkungen ökonomischer Handlungen in einer Situation, die vor und nach einer Handlung nicht pareto-effizient ist. Ein klassisches Beispiel ist die Bildung von Freihandelszonen, die trotz Liberalisierung die Protektion gegenüber Drittländern aufrecht erhält und damit nicht pareto-effizient ist (vgl. dazu *Lipsey/Lancaster* 1955/56).

Die Wirtschaftspolitik zielt auf eine Neutralisierung, zumindest aber auf einen nicht-negativen Konjunkturausschlag ($\Delta Y > 0$) und auf eine Senkung der Inflationsrate ($\Delta I < 0$), um eine stetige Wirtschaftsentwicklung zu erreichen und das Beschäftigungsproblem zu reduzieren. Ist die Fiskalpolitik aufgrund der Budgetbeschränkungen nicht mehr einsetzbar ($\Delta G = 0$)²⁶, folgt aus dem obigen Gleichungssystem

$$(Gl. 2 - 8) \quad \Delta I = \beta_2 / \alpha_2 * \Delta Y .$$

Daraus wird ersichtlich, daß sich Inflation und BIP-Ausschlag in dieselbe Richtung bewegen, weil eine Senkung der Inflation nur auf Kosten einer rezessiven Entwicklung des BIP vorgenommen werden kann. In einer solchen Situation kann lediglich eine Verlustfunktion (V) definiert werden, die die Kosten der Abweichung der Ziele vom Optimum ($\Delta I^*, \Delta Y^*$) mißt. Wird hier eine quadratische Zunahme der ökonomischen Verluste mit der Abweichung vom Optimum unterstellt²⁷, so ergeben sich im Zielerfüllungsraum ellipsenförmige Indifferenzkurven um den Idealpunkt der vollkommenen Zielerfüllung²⁸

$$(Gl. 2 - 9) \quad V = (\Delta I - \Delta I^*) + (\Delta Y - \Delta Y^*)^2 .$$

Zeichnet man die Gerade zwischen den erreichbaren wirtschaftspolitischen Zielen ($\Delta I = \beta_2 / \alpha_2 * \Delta Y$) in das Indifferenzkurvensystem ein, so können verschiedene Zielerreichungsgerade unterschiedlichen Verlusten ($O < P$) zugeordnet werden (vgl. Abb. 6). Die Wirtschaftspolitik verfolgt dabei das Ziel, diese Verluste zu minimieren.

Trotz der abnehmenden Problemlösungsfähigkeit der Wirtschaftspolitik wird in den wirtschaftswissenschaftlichen Konjunkturgutachten der Finanzpolitik immer noch die wesentliche Aufgabe zur Schaffung von Wachstum zugeschrieben (vgl. *DIW* 1999a, S. 798). Dies zeigt, wie stark das traditionelle wertgebundene Ziel-Mittel-Denken in der Wirtschaftspolitik vorherrscht.

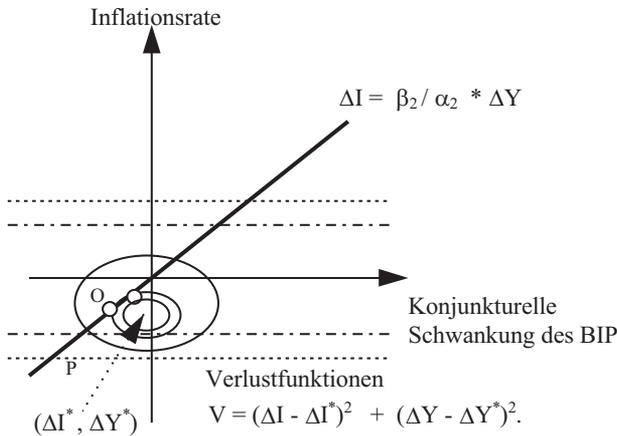
ΔM ist bei autonomen Zentralbanken (bzw. bei einer supranationalen autonomen Zentralbank) für die Wirtschaftspolitik ebenfalls zunehmend nicht mehr, oder

²⁶ Vgl. dazu *Thompson* (1997, S. 169). Die Bruttoschulden in der Abgrenzung des Vertrages von Maastricht belaufen sich in Deutschland 1998 auf 61,1 % des BIP; für das Jahr 2000 wird ein Wert von 60,2 % prognostiziert (vgl. *DIW* 1999a, S. 777).

²⁷ Diese quadratische Verlustfunktion wird im Schrifttum üblicherweise unterstellt, vor allem um Vorzeichenprobleme zu vermeiden (vgl. *Griffiths / Wall* 1991, S. 529).

²⁸ Diese stark vereinfachte Verlustfunktion berücksichtigt weder zeitliche Verzögerungen zwischen den abhängigen und unabhängigen Variablen noch unterschiedliche Gewichte für die einzelnen volkswirtschaftlichen Verluste. Die Einbeziehung dieser Charakteristika der Verlustfunktion würde die einfache graphische Darstellung nicht mehr möglich machen, ohne allerdings zu einem anderen Ergebnis zu führen, weshalb die einfachere Darstellungsform gewählt wurde.

nur in engen Grenzen, beeinflussbar. Die Handlungsfähigkeit der Wirtschaftspolitik nimmt damit noch weiter ab.



Quelle: Eigener Entwurf in Anlehnung an Sachs/Larrain (1995, S. 780).

Abb. 6: Minimierung der volkswirtschaftlichen Verlustfunktion

Da das ökonomische System dynamisch, nichtlinear und stochastisch ist, laufen wirtschaftspolitische Handlungen zudem stets unter Unsicherheit ab. Dabei lassen sich additive Unsicherheiten, z. B. durch externe Schocks, und multiplikative Unsicherheiten infolge der begrenzten Information über den durchschnittlichen Zielerreichungsgrad unterscheiden. Werden diese Unsicherheiten in eine volkswirtschaftliche Verlustfunktion integriert, so läßt sich zeigen, daß die Wirtschaftspolitik unter Unsicherheit eher geringer als stärker aktionistisch sein sollte, um hohe volkswirtschaftliche Verluste zu vermeiden (vgl. *Brainard* 1967, S. 412–415)²⁹. Für die Wirtschaftspolitik bedeutet diese Erkenntnis, daß sie unter der in der Realität vorherrschenden unvollkommenen Information lediglich *Handlungsförderung oder -entwertung als Problemlösung anbieten kann* (vgl. dazu *Frey/Kirchgässner* 1994, S. 399) oder versuchen muß, die Präferenzen der Wirtschaftssubjekte in einer demokratischen Volkswirtschaft zu beeinflussen (vgl. *ebd.*)³⁰.

²⁹ In der Extremposition der Theorie rationaler Erwartungen wird dabei unterstellt, daß die Wirtschaftspolitik ΔG und ΔM nur dann zur wirksamen Beeinflussung von ΔY und dabei vor allem zur Beschäftigungssteigerung nutzen kann, wenn das Ausmaß der Maßnahmen der Geld- und Fiskalpolitik nicht von den Wirtschaftssubjekten antizipiert werden kann (vgl. *Ribhegge* 1987, S. 2; und auch Abschnitt C.I.).

³⁰ Die mögliche Asymmetrie, daß die Wirtschaftspolitik lediglich bei der Handlungsentwertung Kontrolle ausüben kann, während sie bei der Handlungsförderung dies nicht vermag (vgl. *Wegner* 1996, S. 155), soll hier nicht weiter betrachtet werden, da Handlungsförderung a priori unbekannte innovative Lösungen zum Ziel haben, und nicht primär Kontrolle.

Diese abnehmende Problemlösungsfähigkeit der traditionellen wertgebundenen Wirtschaftspolitik resultiert nicht nur aus den bislang genannten rein binnenwirtschaftlich zu verantwortenden Handlungen in der Vergangenheit (z. B. hohe Verschuldung) und der Unvollkommenheit der Informationsbasis. Daneben wächst die Einbindung von Volkswirtschaften in die Weltwirtschaft, die den autonomen wirtschaftspolitischen Entscheidungsspielraum weiter begrenzt, weil Abstimmungen notwendig werden (vgl. *Bröcheler* 1995, S. 10–14). Es stellt sich nun die Frage, ob in einer interdependenten Welt überhaupt noch eine ausreichende Handlungsfähigkeit der nationalen Wirtschaftspolitik erhalten bleibt oder ob das multilateral in Verträgen kodifizierte oder durch Marktmechanismen der Weltwirtschaft geforderte Verhalten keinerlei Spielräume mehr läßt³¹. Denn grundsätzlich gilt die *Anpassung* an internationale Datenänderung als Preis für die Wohlfahrtssteigerung durch die weltwirtschaftlichen Verflechtungen (vgl. *Broll/Gilroy* 1989, S. 21), auf die gerade eine exportorientierte Volkswirtschaft wie Deutschland angewiesen ist.

b) Außenwirtschaftlich verursachter Verlust autonom anwendbarer wirtschaftspolitischer Instrumente

Als Ausgangspunkt vieler Untersuchungen zur Handlungsfähigkeit der Wirtschaftspolitik in einem internationalen Kontext wird die Interdependenz in der Weltwirtschaft genommen, die einen Übergang einzelner Volkswirtschaften von Nationalökonomien zu „Internationalökonomien“ (*Köhler* 1990) begründet. Dies ruft Veränderungen der Effekte der internationalen Arbeitsteilung und der wirtschaftspolitischen Steuerbarkeit hervor (vgl. *Heise* 1999b oder *Nunnenkamp* 1995, S. 546). Dabei wird die zunehmende Interdependenz der Weltwirtschaft mit ökonomischen Indikatoren wie Außenhandelsströme, Direktinvestitionen oder Kapitaltransfers belegt (vgl. z. B. *Beyfuß u. a.* 1997 oder *Schirm* 1999, S. 49–73), wobei allerdings eine Abhängigkeit vom Bezugsjahr zu beachten ist. Meist wird 1972 (nach dem Ende des Gold-Dollar Standards 1971) als Ausgangspunkt genommen und die positive Entwicklung der ökonomischen Indikatoren seither gezeigt (vgl. *Bröcheler* 1995, S. 26). Einige Untersuchungen beziehen sich auch auf die Zeit vor dem ersten Weltkrieg, weil die Außenhandelsquoten Frankreichs, Großbritanniens und Deutschlands im Jahre 1913 denen von 1993 stark ähneln (vgl. *Schulze/Ursprung* 1999, S. 305–308 oder *Thompson* 1997, S. 163–168). So hatte Deutschland 1913 eine Außenhandelsquote von 35,1 % und 1993 von 38,3 %. In England ergab sich im gleichen Zeitraum sogar eine Reduktion der Außenhandelsquote von 44,7 % auf 40,5 % (vgl. *Thompson* 1997, S. 163).

Differenziertere Betrachtungen der Auswirkung der Globalisierung auf die einzelnen Produktionsfaktoren und auf die Beeinflussung durch die Wirtschaftspolitik

³¹ Dabei zeigt die Empirie, daß die Interdependenz der Volkswirtschaften das Ausmaß der möglichen Variation wirtschaftspolitischer Instrumente beeinflusst. Die grundlegenden ökonomischen Zusammenhänge bleiben erhalten.

(vgl. *Schulze / Ursprung* 1999, S. 306) zeigen häufig eine Verengung auf die Unterscheidung zwischen einer nationalen und einer globalen Ebene. Im Rahmen ökonomischer Studien werden Politikmultiplikatoren verwendet, die z. B. die Störung eines ausländischen Ziels durch den inländischen Mitteleinsatz untersuchen. Daneben existiert die Forschung zur Konvergenz oder Divergenz in der Weltwirtschaft (vgl. die Kontroverse im *Economic Journal* Vol. 106, 1996, S. 1016–1069 oder auch *Durlauf* 1996 oder *Pritchett* 1997). Bei Annahme weltweiter Konvergenz der Volkswirtschaften wird über einen gewissen Anpassungszeitraum eine Vereinheitlichung in der Wirtschaftspolitik unterstellt, bei der Annahme von Divergenz wird von weiterhin starken Unterschieden zwischen Volkswirtschaften ausgegangen (vgl. *Proff* 2000c). Neben *Markträumen*, die die nationale Eigenständigkeit der Wirtschaftspolitik begrenzen, gibt es in der Weltwirtschaft z.T. als Reaktion auf die interdependenten Märkte institutionelle Zusammenschlüsse von Volkswirtschaften zu Freihandelszonen, multilateralen Vereinbarungen oder Wirtschafts- und Währungsunionen. Damit entstehen größere *Regulierungsräume*, die den Strukturen auf den Märkten besser angepaßt sind, wobei allerdings supranationale Einheiten Kompetenzen erhalten, die ehemals der nationalen Ebene vorbehalten waren (vgl. *Fischer / Schley* 1998, S. 7). Dies führt zu einer institutionellen Interdependenz. Die institutionelle Interdependenz in der Wirtschaftspolitik unterstützt die von *North, Jones* geäußerten Meinung, daß die Kontrolle über die Wirtschaftspolitik nicht alleine durch nationale (politische Akteure) erfolgt, sondern auch ausländischer Einflüsse bedarf (vgl. *Weede* 1998, S. G-6).

Für den Begriff der „Interdependenz“ (der Weltwirtschaft) gibt es in der ökonomischen Literatur bislang keine eindeutige und umfassende Definition, so daß hier auf die Politikwissenschaft zurückgegriffen werden muß. Sie versteht Interdependenz als „wechselseitige wirtschaftliche Beeinflussung“ einzelner Länder (*Bröckeler* 1995, S. 4). Das dadurch begründete *Auseinanderfallen von Markträumen und wirtschaftspolitischen Regulierungsräumen bildet den inhaltlichen Kern eines Verständnisses von „weltwirtschaftlicher Interdependenz“* (vgl. *ebd.*, S. 5)³².

Der Grad an nationaler Eigenständigkeit, z. B. bei Rentenumlenkungen für Transferzahlungen oder Umweltschutzaufgaben, ist allerdings zunächst primär keine wissenschaftlich sondern von jedem Land politisch-normativ zu lösende Frage im Rahmen des jeweiligen ökonomischen Kontextes (vgl. z. B. *Siebert* 1997b, S. 22). Dies ist in Analogie zum grundlegenden Kapitalmarktmodell als Beziehung zwischen wirtschaftspolitischen Risiko und Wirtschaftswachstum im internationalen Umfeld zu verstehen, (vgl. *Schmidt / Terberger* 1996, S. 353) wobei hier lediglich ein Grundmodell, das auf zwei einfachen Hypothesen basiert, skizziert werden soll.

Die erste Hypothese geht davon aus, daß das wirtschaftliche Risiko (*R*) der Wirtschaftssubjekte in einer Volkswirtschaft, z. B. durch aggregierte ökonomische

³² In Kapitel E. wird im Rahmen der Überlegungen zur Mehrebenenwirtschaftspolitik auf diese Problematik ausführlich eingegangen.

Fehlallokationen in existentielle ökonomische Krisen zu fallen, mit steigenden Transfers und Sozialleistungen, die durch die Staatsquote (SQ) erfaßt werden, sinkt³³.

$$(Gl. 2 - 10) \quad R = \lambda + \varepsilon(SQ)^{-1} .$$

Die zweite Hypothese geht davon aus, daß konjunkturelle Ausschläge in der Wirtschaftsentwicklung durch eine hohe Staatsquote gemildert werden. Angesichts des dabei geringeren wirtschaftlichen Risikos ergibt sich aber zwangsläufig eine gewisse Statik in der Wirtschaftsentwicklung, d. h. geringere Wachstumsrate des BIP (W) (vgl. *Brunner* 1985, S. 219)³⁴. Dies führt zu der Beziehung

$$(Gl. 2 - 11) \quad W = \theta + \tau(SQ)^{-1}$$

woraus sich

$$(Gl. 2 - 12) \quad R = (\lambda) + (\varepsilon)(W - \theta)/\tau$$

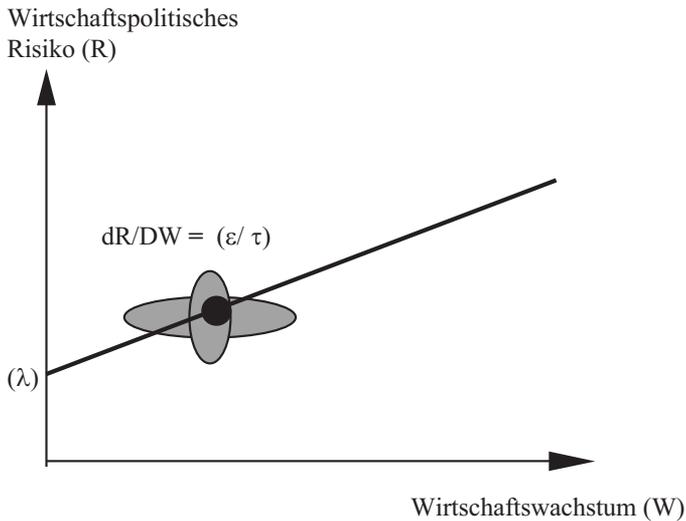
ergibt, was in Abb. 7 gezeigt ist.

Damit läßt sich begründen, daß die *Interdependenzen der Volkswirtschaften wirtschaftspolitische Handlungen begrenzen. Dennoch ist durchaus eine eigenständige Politik möglich*, die entweder den Parameter Risiko oder wirtschaftliches Wachstum frei wählen kann. Die internationale Verflechtung führt allerdings zu einem stärkeren Wettbewerbsdruck auf die einzelnen Volkswirtschaften, so daß Handlungsoptionen, die auf eine Steigerung dieser Wettbewerbsfähigkeit gerichtet sind, gegenüber binnenorientierten Instrumenten an Attraktivität gewinnen (vgl. *Schirm* 1999, S. 73). Da die Bundesrepublik traditionell durch ihre starke Exporttätigkeit eine hohe Weltmarktorientierung besitzt, zeigen sich hier Verluste an autonomen wirtschaftspolitischen Instrumenten auf dem Binnenmarkt aufgrund der Disziplinierung durch den Wettbewerb deutlicher.

Die Problemlösungsfähigkeit der traditionellen Wirtschaftspolitik zur Korrektur der dauerhaft fehlgeleiteten Ressourcenallokation in Deutschland nimmt durch den außenwirtschaftlich bedingten Verlust autonom anwendbarer wirtschaftspolitischer Instrumente nochmals ab.

³³ Dabei wird ein marktwirtschaftliches System mit einer Staatsquote unterstellt, die privatwirtschaftliche Aktivitäten nicht marginalisiert. Ist dies nicht der Fall, dann reduziert sich mit (noch) zunehmender Staatsquote die Anpassungsflexibilität der Volkswirtschaft was den Zusammenhang aus Gleichung 2 – 10 umkehrt. Diese Situation kann aber für die OECD Länder nicht angenommen werden.

³⁴ Die Beziehung zwischen wirtschaftspolitischem Risiko und Wirtschaftswachstum läßt sich auch statistisch überprüfen. Durch jährliche Vergleiche von Staatsquote und Wirtschaftswachstum in den OECD Ländern zwischen 1960 und 1996 wird die Hypothese in Gleichung 2 – 12 unterstützt (vgl. *Gwartney u.a.* 1998; *Wiwo* 51 / 98, S. 44).



Quelle: Eigener Entwurf.

Abbildung 7: Internationale Interdependenz als Risiko-Wachstumsbeziehung in der Wirtschaftspolitik

Dieser Abschnitt sollte verdeutlichen, daß dem im letzten Abschnitt skizzierten *hohen Bedarf an wirtschaftspolitischen Problemlösungen* zur Verminderung der („doppelten“) Fehlallokation ökonomischer Ressourcen in Deutschland eine *abnehmende Problemlösungsfähigkeit der traditionellen Wirtschaftspolitik* gegenübersteht. Infolge des binnen- und außenwirtschaftlich verursachten Verlustes an autonom anwendbaren wirtschaftspolitischen Instrumenten können die Ziele nicht mehr in ausreichendem Maße realisiert werden.

Zur Verbesserung der Problemlösungsfähigkeit der traditionellen Wirtschaftspolitik müssen deshalb neue wirtschaftspolitische Instrumente gefunden werden. Weil im Ziel-Mittel-Ansatz der traditionellen Wirtschaftspolitik der Entscheid über die die Mittel (Festlegung der Instrumente) ausgeblendet wird, scheint es sinnvoll, den wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozeß (vgl. z. B. *Meier/Slembeck* 1994, S. 39) in den gegebenen Ziel-Mittel-Ansatz zu integrieren. Dies kann Hinweise zur Konkretisierung von Dixits black box geben. Inwieweit sich dadurch die Problemlösungsfähigkeit der traditionellen Wirtschaftspolitik verbessern läßt, gilt es nun im nächsten Kapitel zu untersuchen.

C. Neue Ansätze von Problemlösungsprozessen und der institutionellen Ausgestaltung

Um Entscheidungen über die Wahl der zur Zielerreichung benötigten Instrumente im Ziel-Mittel-Ansatz der traditionellen Wirtschaftspolitik (vgl. *Dixit* 1996, S. 9) besser erklären zu können und damit im Gegenzug eine Verbesserung ihrer Problemlösungsfähigkeit zu erhalten, bietet es sich an, den *wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozeß in den Ziel-Mittel-Ansatz zu integrieren*. Dort wird der Entscheid über wirtschaftspolitische Instrumente thematisiert (vgl. *Meier/Slembeck* 1994, S. 39). Dadurch sollen Methoden erschlossen werden, die das Auffinden neuer, den heutigen Problemlösungen adäquater wirtschaftspolitischer Instrumente erleichtern.

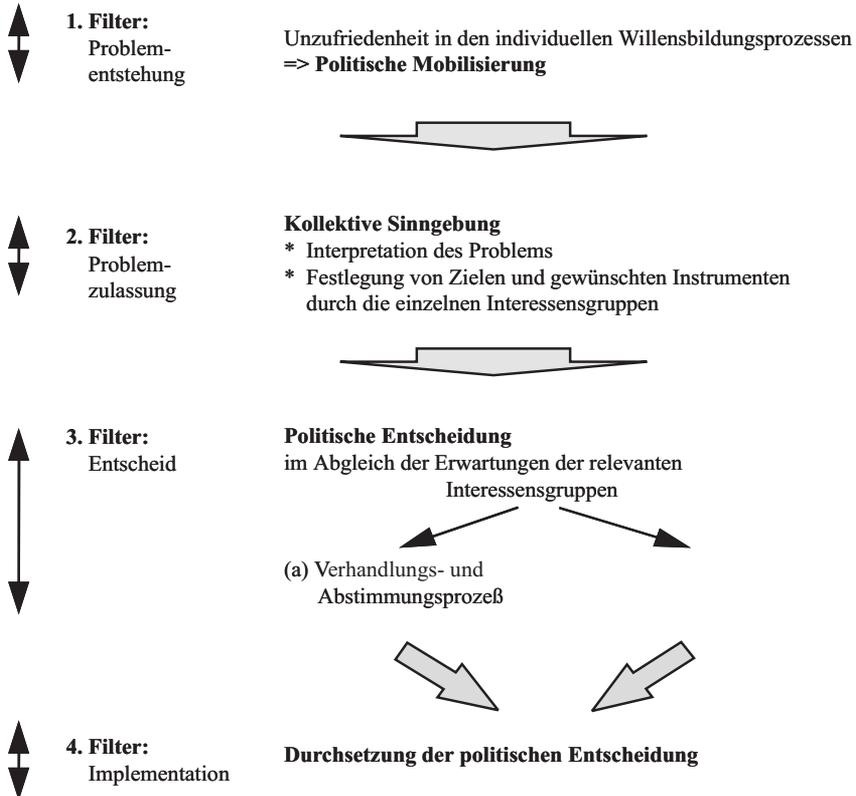
Die Überprüfung der Integration des wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozesses in den Ziel-Mittel-Ansatz der traditionellen Wirtschaftspolitik zur Verbesserung der Problemlösungsfähigkeit in Abschnitt C.I. bestätigt die bislang in der Ökonomie unerklärte „black box“ der Entscheidung über wirtschaftspolitische Instrumente. Die Notwendigkeit einer Ausgestaltung dieser „black box“, d. h. der Prozesse und institutionellen Einbettung der Entscheidung über wirtschaftspolitische Instrumente wird in Abschnitt C.II. mit einem „Modell der Gesamtrationalität“ beschrieben.

I. Integration des wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozesses in den Ziel-Mittel-Ansatz der traditionellen Wirtschaftspolitik

Unter einem Prozeß wird allgemein „eine zeitlich und räumlich spezifisch strukturierte Menge von Aktivitäten mit einem Anfang und einem Ende sowie klar definierten Inputs und Outputs“ (*Gaitanides* 1998, S. 371) verstanden. Nach *Meier/Slembeck* (1994) besteht der wirtschaftspolitische Problemlösungsprozeß aus vier Stufen bzw. Filtern, die in Abschnitt C.I.1. zunächst kurz skizziert werden. In Abschnitt C.I.2. wird dann untersucht, inwieweit durch seine Integration in den in Abschnitt B.I. vorgestellten Ziel-Mittel-Ansatz der traditionellen wertgebundenen Wirtschaftspolitik die Problemlösungsfähigkeit durch das Auffinden neuer wirtschaftspolitischer Instrumente verbessert werden kann.

1. Der wirtschaftspolitische Problemlösungsprozeß und seine Integration in den Ziel-Mittel-Ansatz der traditionellen Wirtschaftspolitik

Der wirtschaftspolitische Entscheidungsprozeß läßt sich in vier Phasen bzw. Filter untergliedern: „Problementstehung“, „Problemlösung“, „Entscheid“ und „Implementation“ (vgl. Abb. 8).



Quelle: Eigener Entwurf in Anlehnung an Hiemenz (1997 S. 10); Mann (1994, S. 263) und Meier/Slembeck (1994, S. 39).

Abb. 8: Wirtschaftspolitischer Problemlösungsprozeß

Im Rahmen des wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozesses erfolgt in einem ersten Filter der „Problementstehung“ die politische Mobilisierung aus individuellen Willensbildungsprozessen, die sich bei einer Unzufriedenheit mit der Wirtschaftspolitik heraus ergibt.

Das so entstandene Problem muß dann in einem zweiten Filter durch kollektive Sinngebung zugelassen werden. Dabei wird das Problem vor dem Hintergrund des Zielsystems der Wirtschaftspolitik interpretiert, und es erfolgt eine Festlegung von Zielen und gewünschten Instrumenten zu seiner Lösung zunächst durch die einzelnen Interessengruppen (Gruppen unterschiedlicher Erwartungen, vgl. Abschnitt B.II.1.b). Hierbei muß beachtet werden, daß der Filter der „Problemzulassung“ von gesellschaftlichen Lernprozessen abhängig ist, d. h. von Einstellungen und Erfahrungen im Zeitablauf. Deshalb sind solche Prozesse außerordentlich komplex. Selbst bei einer breiten Abgrenzung der Problemfelder der Wirtschaftspolitik liegen Erklärungen derartiger Phänomene außerhalb des Forschungsgebietes der Wirtschaftspolitik, so daß dieser zweite Filter als gegeben angesehen werden wird (vgl. dazu *Eichenberger/Oberholz* 1998).

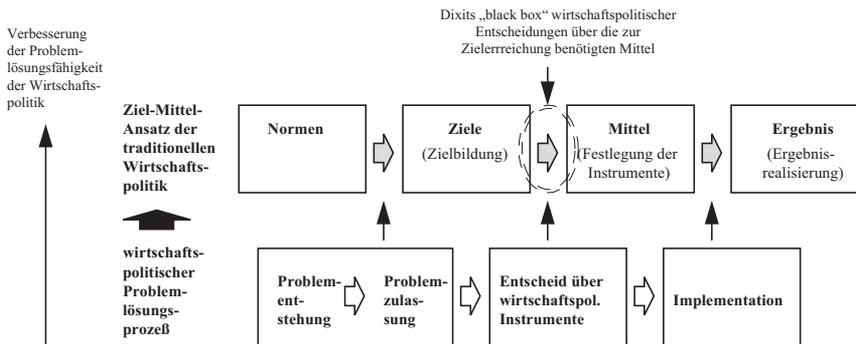
Erscheint angesichts eines Ungleichgewichtes von Problemrelevanz und notwendigem Instrumenteneinsatz die Lösung des Problems gerechtfertigt, müssen entsprechend wirtschaftspolitische Handlungen durchgeführt werden. Dies kann beispielsweise für den Handlungsbedarf angesichts der Fehlallokation ökonomischer Ressourcen in Deutschland unterstellt werden. In einem dritten Filter kann der „Entscheid“ über wirtschaftspolitische Instrumente im Abgleich der Erwartungen der relevanten Interessensgruppen als institutionelle Lösung oder als politischer Entscheidungsprozeß erfolgen, der über Verhandlungen und Abstimmungen zu einer Lösung führt. Was die Politikwissenschaftler als „Ort der Einheitsbildung aus der Vielfalt“ (*Kremendahl* 1977, S. 263) bezeichnen, ist aus ökonomischer Sicht ein Verhandlungsprozeß zur Festlegung von wirtschaftspolitischen Instrumenten. Der *Koordinationsmechanismus* ist dabei das zentrale Element des dritten Filters.

Die Implementation der wirtschaftspolitischen Instrumente bildet den vierten und letzten Filter des wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozesses.

In Abb. 9 ist das Grundmodell der Integration des wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozesses in Abb. 8 in den traditionellen Ziel-Mittel-Ansatz in Abb. 1 (Abschnitt B.I.) gezeigt. Dabei ergibt sich

1. die Integration der Filter „Problemmentstehung“ und „-zulassung“ im Vorfeld der Zielbildung,
2. die Integration des Filters des „Entscheids“ über wirtschaftspolitische Instrumente im Vorfeld der Festlegung der Instrumente (Mittel) und
3. die Integration des Filters der „Implementation“ im Vorfeld der Ergebnisrealisierung.

Dies ermöglicht es insbesondere über die nähere Untersuchung des Filters des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente, die bisherige „black box“ genauer zu untersuchen, um darauf aufbauend neue Ansätze zur Verbesserung der Problemlösungsfähigkeit der Wirtschaftspolitik zu finden.



Quelle: Eigener Entwurf.

Abb. 9: Integration des wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozesses in den Ziel-Mittel-Ansatz der traditionellen Wirtschaftspolitik

Im nächsten Abschnitt gilt es nun den Beitrag des wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozesses zur Verbesserung der Problemlösungsfähigkeit der traditionellen Wirtschaftspolitik genauer zu untersuchen.

2. Beitrag des wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozesses zur Verbesserung der Problemlösungsfähigkeit der traditionellen Wirtschaftspolitik

Entsprechend den Überlegungen im letzten Abschnitt gilt es nun zu untersuchen, inwieweit der von *Meier/Slembeck* (1994) diskutierte wirtschaftspolitische Problemlösungsprozess einen Beitrag zur Verbesserung der Problemlösungsfähigkeit der traditionellen, wertgebundenen Wirtschaftspolitik leisten kann. Dabei steht die Integration des Filters „Entscheid“ über wirtschaftspolitische Instrumente (Abschnitt C.I.2.b)) im Mittelpunkt, weil entsprechend den Überlegungen in Abschnitt C.I.1. und Abb. 1 in Abschnitt B.I. die Erklärungen des individuellen und gruppenspezifischen Willensbildungsprozesses außerhalb des originären Forschungsgebietes der Wirtschaftspolitik liegen. Dennoch lassen sich mit den Überlegungen zur „Problem-entstehung“ und „-zulassung“ z. B. die fundamentalen Irrelevanzvorwürfe an die Wirtschaftspolitik überprüfen (Abschnitt C.I.2.a)). Auf die Ergebnisrealisierung wird in Abschnitt C.I.2.c) abschließend kurz eingegangen, da dieses Forschungsfeld durch die Arbeiten zum New Public Management nach Wegen der Effizienzsteigerung im öffentlichen Sektor, d. h. bei der Umsetzung der Wirtschaftspolitik, sucht.

*a) Beitrag der Filter der Problemstellung
und -zulassung zur Zielbildung*

Die traditionelle Wirtschaftspolitik unterstellt einen „wohlwollenden Diktator“ (Breyer 1997, S. 2), der wirtschaftspolitische Ziele rational anzusteuern vermag. Eine solche Annahme kann für homogene Gesellschaften mit hohem Grundkonsens zutreffen. In heterogenen Gesellschaften, in denen sich verschiedene Produzenten- und Konsumentengruppen ausmachen lassen, die unterschiedliche Erwartungen an die Wirtschaftspolitik haben (vgl. auch hierzu Abschnitt B.II.1.b), ist sie unrealistisch. Hier treten die im Rahmen des Filters der „Problemstellung“ und „-zulassung“ beschriebenen individuellen und kollektiven Willensbildungsprozesse auf, die zu den Partialinteressen aber auch den Sinngebungs- und Interpretationsprozessen als Reaktion auf neue wirtschaftspolitische Herausforderungen führen. Gerade diese Herausforderungen erfordern aus der Betrachtung von Willensbildungsprozessen heraus Kompetenzen, um neue Ziel-Mittel-Systeme zu etablieren (vgl. Meier/Slembeck 1994, S. 91).

Bevor nach Möglichkeiten zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Problemlösungsfähigkeit gesucht werden soll, gilt es zunächst die Frage zu klären, ob die Wirtschaftspolitik überhaupt die Fähigkeit zur rationalen Zielbildung besitzt. Dies soll nun in Auseinandersetzung mit den beiden bedeutsamen Irrelevanzvorwürfen von (I) von Hayek und (II) Lucas geprüft werden. Nur wenn sich diese Vorwürfe widerlegen lassen, kann eine ausreichende Effizienz der Zielbildung der traditionellen Wirtschaftspolitik angenommen werden.

I. Kern der *Irrelevanz- bzw. Nichtsteuerbarkeitsthese* von Hayeks ist der Vorwurf, eine zielgerichtete Wirtschaftspolitik zum Ansteuern von Allokationszuständen würde sich Wissen „anmaßen“, über das sie nicht verfügt. Zudem seien definierte Allokationszustände in einem dynamischen Marktprozeß nur zeitweise relevant (vgl. z. B. Wegner 1996, S. 159). Entsprechend fordert von Hayek ein Rückzug der Wirtschaftspolitik lediglich auf die Gestaltung von Rahmenbedingungen.

Diese Nichtsteuerbarkeitsthese erscheint jedoch aus zwei Gründen nicht in der Lage, eine vollständige Irrelevanz von Ziel-Mittel-Überlegungen zu begründen: Einerseits wird (a) die empirische Realität, vor allem die Heterogenität von Angebot und Nachfrage vernachlässigt, was zu unzulässigen Verallgemeinerungen führt; andererseits wird (b) die Entstehung *neuer* wirtschaftspolitischer Ziele und/oder Institutionen nicht erfaßt. Diese beiden Einwände sollen hier kurz erläutert werden.

Zu (a): Die evolutorisch-selbstorganisatorische Marktprozeßtheorie von Hayeks auf der Basis der österreichischen Schule hat in ihrem Anti-Empirismus ihre selbstdefinierte Anwendungsgrenze.

Im Zentrum der Marktprozeßtheorie stehen Neuerungen bzw. Innovationen, die theoretisch nicht prognostizierbar und damit einer präskriptiven Theorie der Wirtschaftspolitik nicht zugänglich zu machen sind. Kreativität läßt sich demnach weder planen noch steuern

und schon gar nicht durch die Wirtschaftspolitik erzwingen¹. Die analytische Schwäche der Evolutionstheorie liegt allerdings in der Annahme, daß alle Unternehmen in der Schaffung von Neuem ihre ausschließliche Tätigkeit sehen. Dies ist empirisch durch nichts zu belegen und ebenso einseitig wie die Reduzierung des Unternehmenssektors auf reagierende Mengenanpasser. Dies hat die Disaggregation der Produzenten in der deutschen Volkswirtschaft in einzelne nach Reaktionen verschiedene Gruppen in Abschnitt B.I.2.a) (I) deutlich gezeigt. Bei undifferenzierter Bestandsaufnahme der Realität – etwa hinsichtlich des Innovationsverhaltens der deutschen Unternehmen – besteht deshalb die Gefahr einer Verkürzung von Kausalketten (vgl. *Meier / Slembeck* 1994, S. 60). Die industrieökonomische Forschung bietet zudem die Möglichkeit einer theoretischen Erklärung der Heterogenität des Unternehmenssektors. Sie erweitert das traditionelle „structure-conduct-performance-Paradigma“ der Industrieökonomik um das Konzept strategischer Gruppen, um langanhaltende Profitabilitätsunterschiede zu erklären. Dabei handelt es sich um Gruppen von Unternehmen innerhalb einer Branche, die ähnliche Handlungsparameter zur Erzielung von Wettbewerbsvorteilen verwenden (vgl. z. B. *Caves / Porter* 1977). Obwohl sich die Gruppenzusammensetzung im Zeitablauf ändern kann, ergeben sich hohe „mobility barriers“ (z. B. *Porter* 1979, S. 218), die die Heterogenität von Unternehmen erhalten.

Die Evolutionstheorie und damit auch die Irrelevanzthese von Hayeks weist also eine entscheidende Schwäche deshalb auf, weil der Heterogenität (des Unternehmenssektors) eine „stiefmütterliche Rolle“ beigemessen wird (*Vofßkamp* 1996, S. 19). Denn die Annahme der Evolutionstheorie, daß die entscheidende ökonomische Leistung eines marktwirtschaftlichen Unternehmens in der Aufhebung des Ertragsgesetzes durch Innovationen liegt (vgl. *Arndt* 1992, S. 49), gilt nur für einen Teil der Unternehmen. Hinsichtlich der übrigen, durch andere Verhaltensweisen charakterisierten Gruppen von Produzenten sind folglich wirtschaftspolitische Eingriffe nicht von vorne herein irrelevant.

Zu (b): Die Forderung der Evolutionstheorie nach Endogenisierung wirtschaftspolitischer Problemlösungen im Marktprozeß bietet selbst dann keine befriedigende Antwort, wenn man den soeben dargestellten Einwand mangelnder Realitätsorientierung vernachlässigt. Denn die in der theoretischen Begründung der Evolutionstheorie verwendete Konzeption der Unterscheidung von Beobachter- und Akteursperspektive argumentiert stets explizit in einem gegebenen wirtschaftlichen Rahmen (vgl. *Wegner* 1996). So versteht z. B. *Luhmann* (1989, S. 5) Steuerung als Verringerung der Abweichung vom status quo bei neuen wirtschaftspolitischen Herausforderungen.

Angesichts des in Abschnitt B.II. skizzierten hohen wirtschaftspolitischen Problemlösungsbedarfs, scheint diese Vorstellung wenig realistisch. Statt dessen ist ein fundamentaler Wandel der Rahmenbedingungen festzustellen. Dabei erscheint es theoretisch durch nichts begründbar, die erforderlichen Anpassungen der Wirtschaftspolitik allein als Folge endogener Entwicklung zu definieren. Denn der Beobachter in der Evolutionstheorie hat zwar das Wissen über objektiv zugängliche Allokationsgegenstände wie Güter und Ressourcen, während der Akteur um die individuellen Handlungsmöglichkeiten weiß. Der Beobachter kann aber trotz seiner objektiven Kenntnisse nicht erschließen, wie der Akteur den Kontext seiner Handlungen betrachtet (vgl. *Wegner* 1996, S. 88). Dieser kennt die äußeren Informationen nur teilweise und ist folglich unvollkommen informiert. Daher ist es unmöglich, das Verhal-

¹ Allerdings besteht z. B. durch eine effiziente institutionelle Gestaltung von Technologie- und Gründerzentren für die Wirtschaftspolitik durchaus die Möglichkeit, Innovationen zu fördern (vgl. dazu *Proff* 2000a).

ten des Akteurs exakt vorherzusagen, da dieses von seinem Wissensstand, dem Aufwand seiner Informationssuche und der Bewertung dieser Informationen abhängt (vgl. *ebd.* S. 116). Wie soll nun aber der Akteur Informationen über neue wirtschaftspolitischer Aufgaben sammeln und bewerten, die noch gar nicht exakt definiert sind? Hier auf endogene Entwicklung zu setzen, erscheint fragwürdig (vgl. *Sinn* 1996, S. 94). Die auf *von Hayek* aufbauenden systemtheoretischen Steuerungskonzepte, die einen spontanen Ausgleich der Interessen als Basis einer endogenen Entwicklung unterstellen, übersehen zudem, daß bei asymmetrischen Abhängigkeitsbeziehungen kein solcher Interessensausgleich stattfinden kann (vgl. dazu *Mayntz* 1997, S. 272).

Der Vorwurf *von Hayeks*, das Ziel-Mittel-Denken der traditionellen wertgebundenen Wirtschaftspolitik gesellschaftlicher Orientierung, wie auch ihre Erweiterung durch Integration der Filter der „Problemwahrnehmung“ und „-zulassung“ des wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozesses seien infolge einer „Anmaßung von Wissen“ im Rahmen der Ablaufpolitik irrelevant, erscheint also insgesamt nicht haltbar. Allerdings ist vor einer Planungseuphorie bei der Zielbildung bzw. bei der „Problemwahrnehmung“ und „-zulassung“ in ihrem Vorfeld zu warnen, da die von Hayeksche Beobachter-Akteursproblematik ja durchaus in vielen Bereichen relevant ist – aber eben nicht in allen!

II. *Lucas* (1989) sieht (*rationale*) *Erwartungen* und den Widerstand der von den wirtschaftspolitischen Maßnahmen Betroffenen in den ökonomischen Schätzungen vieler Ziel-Mittel-Analysen nicht ausreichend berücksichtigt². Seine Kritik betrifft die unterstellten statischen Verhaltensannahmen. Werden in die Erwartungen über die Wirkungen der Wirtschaftspolitik Ausweichmaßnahmen der Betroffenen einbezogen, so sind wirtschaftspolitische Ziel-Mittel-Zusammenhänge nur noch eingeschränkt wirksam und wirtschaftspolitische Eingriffe äußerst schwierig. Der Widerstand gegen wirtschaftspolitische Maßnahmen führt dann zu steigenden Kosten des Mitteleinsatzes und aufgrund unabdingbarer Kontrollen zu unbeabsichtigten Nebenwirkungen und einer sinkenden staatlichen Durchsetzungsfähigkeit. Dadurch entfernt sich die Wirtschaftspolitik immer weiter von einem potentiell erreichbaren Optimum.

Der Irrelevanzthese von *Lucas* können drei Argumente entgegengehalten werden. So ist (a) die Heterogenität der Erwartungen zu berücksichtigen, (b) die Annahme gleicher Handlungsfähigkeit von Regierung und Opposition hinsichtlich der Beeinflussung der Wähler unrealistisch und (c) gilt es die Grundlage der Definition neuer wirtschaftspolitischer Ziele im public-choice-Ansatz zu überprüfen.

² Die der *Lucas'schen* These zugrundeliegende Theorie der rationalen Erwartungen ist keinesfalls monolith und kommt zu sehr verschiedenen wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen (vgl. *Ribhegge* 1987, S. 39 oder *Sargent/Wallace* 1976). Für die wirtschaftspolitische Diskussion ist allerdings *Lucas* Einwand am bedeutendsten, so daß hier nur dieser betrachtet wird.

Zu (a): Die Theorie rationaler Erwartungen unterstellt eine vollständige Informiertheit der Wirtschaftssubjekte und ihre Fähigkeit, Informationen in ein „richtiges“ Prognosemodell einzuspeisen zu können (vgl. *Ribhegge*, 1987, S. 40 oder *Schnabl* 1988, S. 628). Als Begründung dafür werden Lerneffekte angeführt. Erwartungsfehler werden nur noch zufällig und kurzfristig zugelassen. Lucas versteht daher die Erwartungsbildung als wahrscheinlichkeitstheoretisches Problem ohne subjektiven Charakter und unterstellt in seiner Theorie der rationalen Erwartungen einen ausgeprägten Moduswert der einzelnen Erwartungen (vgl. dazu z. B. *Koch* 1996, S. 29).

In heterogenen Gesellschaften kann jedoch von einem Moduswert aller Erwartungen nur in Ausnahmefällen ausgegangen werden (vgl. dazu Abschnitt B.II.1.b)), weshalb die Annahme rationaler Erwartungen auch in empirischen Untersuchungen vielfach abgelehnt wird (vgl. *Kukuk* 1994, S. 112–124). Anstatt rationale Erwartungen zu unterstellen, lassen sich Wirtschaftssubjekte gemäß ihren unterschiedlichen Erkenntnissen Gruppen unterschiedlicher Erwartungen zuordnen. Erst wenn diese bekannt sind, ist eine – unter den gegebenen Bedingungen rationale – Wirtschaftspolitik möglich, die Vermeidungsreaktionen minimiert (vgl. *Koch* 1996, S. 32).

So wie der wertgebundenen Wirtschaftspolitik eine „naive Erwartungsbildung“ vorgehalten werden muß, da sie Lerneffekte vernachlässigt, muß sich die Theorie rationaler Erwartungen in heterogenen Gesellschaften den Vorwurf simplifizierender Erwartungsbildung gefallen lassen.

Zu (b): Ferner muß die Behauptung kritisch überprüft werden, daß die Orientierung am Medianwähler impliziert, daß der Wirtschaftspolitik keinerlei Handlungsspielraum bleibt. So wird in der indirekten Demokratie die Summe aller wirtschaftspolitischen Maßnahmen und nicht das einzelne Projekt bewertet. Diese Tatsache wiederum eröffnet der (Wirtschafts)Politik Handlungsspielräume (vgl. *Wellesen* 1994, S. 71). Zudem kann die Regierungspartei ihre Entscheidungen in Handlungen überführen, was der Opposition nicht möglich ist.

Zu (c): Schließlich läßt sich gegen die Lucas'sche Irrelevanzthese einwenden, daß, wie bei von Hayek, die Definition neuer wirtschaftspolitischer Ziele, Instrumente und Institutionen ausgeschlossen wird (vgl. *Wellesen* 1994, S. 179). Wie man Nachfrager nur schwer bezüglich ihres Kaufverhalten von noch nicht auf dem Markt befindlichen Produkten fragen kann, lassen sich auch über den Medianwähleransatz neu einzuführende wirtschaftspolitische Ziele nicht bewerten.

Die Schlußfolgerung, die man aus der kritischen Betrachtung der Irrelevanzthese von Lucas ziehen kann, entspricht derjenigen, die sich aus der Kritik der These von Hayeks ergeben hat. Lucas' Vorwurf, die traditionelle wertgebundene Wirtschaftspolitik vernachlässige die Erwartungen der Wirtschaftssubjekte, und seine Annahme stabiler Rahmenbedingungen, bei der es kaum steuernde Eingriffe bedürfe, sind angesichts der unterschiedlichen Erwartungsgruppen und den nicht perfekten Erwartungen über neue wirtschaftspolitische Aufgaben und Lösungen kaum haltbar. In einer durch das Auftreten heterogener Interessensgruppen geprägten Volkswirtschaft nützt es wenig, mit „unfehlbarer Logik von unrealistischen Annahmen zu Ergebnissen, die den empirischen Tatbeständen widersprechen“ zu gelangen (*Kühn* 1979, S. 9 mit Bezug auf *Gordon* 1976). Ein Zurückdrängen der Wirtschaftspolitik auf theoretische Gedankengebäude ohne Bezug zur Empirie und Umsetzung ist daher nicht angemessen.

Immerhin ist die Gefahr von Vermeidungsverhalten der Wirtschaftssubjekte in wirtschaftspolitischen Ziel-Mittel-Überlegungen zu berücksichtigen. Zudem dürfen durch die Wirtschaftspolitik nicht nur traditionelle Maßnahmen ergriffen werden, um die von Lucas gezeigte Problematik der rationalen Erwartungen der Wirtschaftssubjekte zu bewältigen. Der Suche nach neuen problemadäquaten Instrumenten (vgl. dazu *Frey/Kichgässner* 1994, S. 485) kommt eine wesentliche Bedeutung bei der Bewältigung zukünftiger wirtschaftspolitischer Herausforderungen zu.

Die Integration der Filter der „Problementstehung“ und „-zulassung“ des wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozesses in die Zielbildung der traditionellen wertgebundenen Wirtschaftspolitik führt also dazu, daß die Irrelevanz-Thesen von Hayek und Lucas gegenüber der traditionellen wertgebundenen Wirtschaftspolitik zurückgewiesen werden können.

b) Beitrag des Filters des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente zur Festlegung der Instrumente

Die Festlegung der wirtschaftspolitischen Instrumente im Rahmen der traditionellen wertgebundenen Wirtschaftspolitik versucht einen Abgleich zwischen den gesetzten Zielen und dem gegenwärtig erreichten Grad der Zielerreichung. Entsprechend Abb. 8 in Abschnitt C.I.1. besteht hier eine „black box“, obwohl der Übergang von Zielen zu Maßnahmen durchaus als zentraler Schritt der traditionellen Wirtschaftspolitik angesehen wird (vgl. *Molitor* 1992, S. 37).

Wenn in der Literatur Instrumente der Wirtschaftspolitik thematisiert werden, so erfolgt dies meist im Rahmen von

- Klassifikationen über ordnungs- und ablaufpolitische Instrumente (vgl. z. B. *Woll* 1992, S. 101 – 105),
- funktionalen Ziel-Mittel-Zusammenhängen der Form $Y = f(X)$ (vgl. *Ramb* 1987, S. 43 – 45),
- allgemeinen Überlegungen zu wirtschaftspolitischen Konzeptionen (vgl. *Streit* 1991) oder
- Analyse von Zeitverzögerungen und Zielinkonsistenzen in der Wirtschaftspolitik (vgl. *Berg/Cassel* 1992, S. 225).

Im Rahmen des traditionellen Ziel-Mittel-Ansatzes der Wirtschaftspolitik wird die Diskussion des Entscheides über die zur Zielerreichung notwendigen wirtschaftspolitischen Instrumente, der zum Auffinden neuer (innovativer) wirtschaftspolitischer Instrumente führen kann, weitgehend ausgeblendet. Es stellt sich deshalb die Frage, welche zusätzlichen Erkenntnisse die Integration des Filters „Entscheid über wirtschaftspolitische Instrumente“ in den Problemlösungsprozeß des traditionellen Ziel-Mittel-Ansatzes bringen kann.

Entsprechend den Überlegungen zum wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozeß (vgl. Abb. 8, Abschnitt C.I.1.) erfolgen wirtschaftspolitische Entscheidungen entweder durch wirtschaftspolitische Prozesse (im Rahmen parlamentarischer oder bürokratischer Entscheidungsmechanismen) oder im Rahmen von institutionellen Strukturen. Dies ergibt sich aus praktischen Erfahrungen mit grundlegenden wirtschaftspolitischen Reformen, die stets die Berücksichtigung von prozessuralen und institutionellen Elementen erfordert (vgl. *Kruse* 1990, S. 148).

Der als dritter Filter des wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozesses von *Meier/Slembeck* 1994 vorgeschlagene „Entscheid über wirtschaftspolitische Instrumente“ zielt deshalb auf einen Abgleich der unterschiedlichen Erwartungen von (Produzenten- und Konsumenten)Gruppen. Dabei sollen angemessene prozessurale und institutionelle Lösungen die Effizienz der gegenwärtigen Verhandlungs- und Abstimmungsprozesse verbessern. Hierzu müssen die verschiedenen Interessensgruppen interagieren, um sich wechselseitig von ihrer Problemsicht zu überzeugen (vgl. *Meier/Slembeck* 1994 S. 159). Da Ziele und Mittel nicht unabhängig voneinander sind (vgl. *Berg/Cassel* 1992, S. 203) und die Setzung von Zielen zudem auch Teil der Aufgabe der Wirtschaftspolitik ist (vgl. *Meier/Slembeck* 1994, S. 140), ergeben sich sehr komplexe Verhandlungssituationen im Rahmen des „Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente“ im Rahmen des wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozesses.

In dem von *Meier/Slembeck* (1994) vorgeschlagenen Problemlösungsprozeß ist die Ausgestaltung dieses „Entscheids“, d. h. der politischen Entscheidung über Verhandlungs- und Abstimmungsprozesse sowie über institutionelle Lösungen, allerdings noch sehr vage. Die von *Dixit* (1996, S. 9) beklagte „black box“ der Entscheidung über die zur Zielerreichung benötigten wirtschaftspolitischen Instrumente kann damit noch nicht ausreichend konkretisiert werden. Aus diesem Grunde bedarf es einer weiteren Betrachtung der „black box“ mit dem Ziel, Ansatzpunkte zur Neugestaltung wirtschaftspolitischer Prozesse und Institutionen zu gewinnen, die neue (innovative) wirtschaftspolitische Instrumente zulassen. Voraussetzung dafür ist aber, daß die „black box“ des wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozesses überhaupt eine Relevanz zur Verbesserung der Problemlösungsfähigkeit besitzt. Dies soll deshalb zunächst geprüft werden.

Zur Überprüfung der *Relevanz des „Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente“ für die Verbesserung der Problemlösungsfähigkeit der Wirtschaftspolitik* gilt es den wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozeß als dem dritten Filter des wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozesses genauer zu betrachten. Dabei ergeben sich Abstimmungsprozesse regierungsintern zwischen den Regierungsparteien und gleichzeitig mit Interessengruppen und Verbänden (vgl. z. B. für die Steuerreform 1990 *Mann* 1994, S. 225–234). Alle relevanten Akteure in diesen Abstimmungsprozessen haben ihre Ziel-Mittel-Überlegungen mit der „Problemzulassung“ als dem zweiten Filter des wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozeß abgeschlossen und versuchen nun, bei teilweise konfliktären Zielen und Mitteln, ihre Vorstellungen möglichst weit durchzusetzen. Verursachte der Abstimmungs-

prozeß keine größeren volkswirtschaftlichen Kosten, dann wäre dies entsprechend den Überlegungen zu den „Kosten der Demokratie“ (vgl. *Keech* 1995, S. 4) in einer demokratisch verfaßten Volkswirtschaft hinzunehmen und bedürfte keiner weitergehenden ökonomischen Betrachtung.

Aufgrund von Transaktionskosten der demokratischen Entscheidungsfindung entstehen allerdings deutliche „Kosten der Demokratie“, die mit agency-Kosten vergleichbar sind, die bei der Principal-Agent-Theorie thematisiert werden (vgl. *ebd.*, S. 8). Die relative Höhe der Kosten hängt von der gewählten Demokratieform (indirekte oder direkte Demokratie) ab (vgl. *Bernholz/Breyer* 1994, S. 23, oder auch *Romer/Rosenthal* 1978, S40). Effizienzverluste ergeben sich aus dem Parteienwettbewerb um die Gunst der Wähler (vgl. *Bernholz/Breyer* 1994, Kap. 14) wie auch durch die Asymmetrie der politischen Interessenverteilung und der unzureichenden ökonomischen Gleichbehandlung der Wirtschaftssubjekte (vgl. *Dixit, Londregan* 1995, S. 856). So haben die Parteien in nahezu allen westlichen Demokratien unterschiedliche programmatische Schwerpunkte. Bei Regierungsverantwortung werden sie bewußt oder unbewußt ihre Klientel ökonomisch bevorzugen. Zusätzliche Effizienzeinbußen ergeben sich aus der Tatsache, daß die Konsumenten einer Volkswirtschaft über unterschiedliche Einkommenshöhen und Faktorausstattungen verfügen, obwohl sie alle das gleiche Stimmrecht besitzen (vgl. *Katsimi* 1998, S. 118). Bei großen Volksparteien ist dieser Effizienzverlust allerdings gering, so daß die Effizienz des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente auch von der Parteienstruktur eines Landes abhängt.

Nun zeigt aber die Realität (z. B. der Steuerreform 1990 vgl. *Mann* 1994, S. 225–234), daß in Deutschland der „Entscheid über wirtschaftspolitische Instrumente“ im Rahmen des wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozesses vielfach blockiert ist, obwohl ein Handlungsbedarf besteht. Verbände können durch Gutachten, Öffentlichkeitsarbeit und Eingaben den Inhalt der Reform so weit beeinflussen, daß häufig nur noch kleine Reformpakete anstelle einer dem Umfang der Problemfelder angemessenen „großen Reform“ zustande kommen (vgl. *DIW* 1999a, S. 798). Dies kann nicht mehr als normale Kosten der demokratischen Entscheidung im Wettbewerb um die besten Konzepte verbucht werden, da sie zu einer Verwässerung der unterstellten Ziel-Mittel-Beziehungen führt und damit *letztlich eine Umsetzung der Ziel-Mittel-Überlegungen verhindert*.

Im weiteren Verlauf dieser Überlegungen gilt es nun zu untersuchen, inwieweit in Deutschland prozeß- und institutionenbedingte Effizienzverluste bei der Mittelauswahl entstehen, was dann die Notwendigkeit einer Verbesserung des Entscheidungsprozesses in der Wirtschaftspolitik begründen kann. Nur wenn diese Relevanz belegbar ist, lohnt es im nächsten Kapitel theoriebezogene Ansatzpunkte zur Neugestaltung wirtschaftspolitischen Institutionen abzuleiten. Diese Relevanzprüfung ist für die weitere Themenbearbeitung unabdingbar, weil sie die Frage klärt, ob die von *Dixit* beschriebene „black box“ hinsichtlich der Entscheidung über die zur Zielerreichung benötigten wirtschaftspolitischen Instrumente ein wirkliches Forschungsdefizit darstellt. Da der Ausgangspunkt der Fragestellung die Fehlallo-

kation ökonomischer Ressourcen ist, muß gezeigt werden, daß die „black box“ des wirtschaftspolitischen Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente zu signifikanten Fehlallokationen führt.

Zur Untersuchung prozeßbedingter Effizienzverluste (I) soll im folgenden zunächst die Rolle lobbyistischer Aktivitäten für die Effizienz dieses Entscheids und dann (II) das Phänomen einer effizienzmindernden institutionellen Ausgestaltung (Mismatch) der Entscheidungsprozesse untersucht werden.

I. Die zunehmende *lobbyistische Aktivität in Deutschland* zeigt sich am Anstieg der Anzahl der beim Bundestag registrierten Verbände in Deutschland von 635 im Jahre 1972 auf 1.675 im Jahre 1999 (vgl. *Deutscher Bundestag* 1999, S. 360)³.

Die Zunahme der Verbände wird von manchen Politologen positiv bewertet. Sie sehen vor allem die große Anzahl von gemeinwohlorientierten Ordnungsleistungen, die durch Verbände erbracht werden (vgl. z. B. *Mann* 1994, S. 266). Entsprechend werden Verbände als ein Element pluralistischer Demokratien und als ein Kontrollmechanismus politischer Macht herausgestellt (vgl. *ebd.*, S. 256).

In diesem Sinne schützt Art. 91 GG „koordiniertes Wirken“ durch die Vereinigungsfreiheit (*Stein* 1984, S. 133). Weiterhin sichern die §§ 24 und 62 der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien die Mitwirkungsrechte der Verbände im politischen Entscheidungsprozeß (vgl. *Strauch* 1993, S. 65). Zudem wird argumentiert, daß nur wenige Verbände zu Repressionen in der Lage sind (vgl. *Eschenburg* 1989, S. 135) und auf spezielle mehr Einfluß als auf allgemein bedeutende Gesetze haben (vgl. *Mann* 1994, S. 250).

Aus ökonomischer Sicht wird die Zunahme von Verbänden und entsprechend von lobbyistischer Beeinflussung der politischen Entscheidungsprozesse dagegen stark kritisiert. Als Grundlage der theoretischen Begründung von Ansatzpunkten zur Neugestaltung von wirtschaftspolitischen Prozessen in Kapitel D sollen hier die prozeßbedingten Effizienzverluste in Deutschland abgeschätzt werden. Da der Erfolg lobbyistischer Bemühungen vor allem durch informelle Absprachen und Vertraulichkeit gewährleistet wird, ist dies schwierig. Einige Hinweise geben die *Ergebnisse* direkter lobbyistischer Beeinflussung, die sich (a) in der staatlichen Subventionsvergabe, (b) in der Außenprotektion und (c) in den Kosten der lobbyistischen Tätigkeit widerspiegeln.

Zu (a): 1997 wurden in der weiten Abgrenzung des Instituts für Weltwirtschaft⁴ 230,9 Mrd. DM (6,3 % des BIP) an Subventionen vom Staat an Private transferiert (vgl. *DIW*

³ Die registrierten Verbände geben dabei ihren Interessensbereich an. So umfaßt dieser z. B. beim Industrieverband Haus-, Heiz- und Küchentechnik e.V. die „gemeinsamen Interessen der Hersteller (...) zu fördern, sie bei den Behörden und Verwaltungsinstitutionen zu vertreten und seine Mitglieder in allen allgemeinen wirtschaftlichen und technischen Fragen zu unterstützen“ (vgl. *Deutscher Bundestag* 1999, S. 243).

⁴ Wobei hier auch Finanzhilfen der Länder und Gemeinden sowie an quasi-staatliche Anbieter von Gütern und Dienstleistungen mit berücksichtigt werden (vgl. *DIW* 1999b,

1999b, S. 318). Im Subventionsbericht der Bundesregierung sind dagegen nur Subventionen in Höhe von 115,2 Mrd. DM (3,2 % des BIP) ausgewiesen (vgl. *Bundesministerium der Finanzen* 1997, S. 21).

Zu (b): Die Außenprotektion der EU führte in Deutschland zu Zolleinnahmen in Höhe von 7 Mrd. DM (vgl. *Bundesministerium der Finanzen* 1999, S. 4), die nach Brüssel abgeführt werden. Daneben gibt es jedoch noch eine Vielzahl nicht-tarifärer Handelshemmnisse (wie z. B. TÜV-Normen) die den Marktpreis zugunsten der geschützten Produzenten erhöhen.

Zu (c): Etwa 15.000 Verbandsfunktionäre und Mitarbeiter arbeiten in Bonn und Berlin. Experten schätzen die Höhe des Lobbybudgets auf 10 % des Budgets deutscher Unternehmen für Public Relations und Werbung (vgl. *Strauch* 1993, S. 34). Im Jahr 1998 beliefen sich die Werbeinvestitionen auf 59,3 Mrd. DM, wovon 41,1 Mrd. DM auf Werbeausgaben für Medien entfielen (vgl. *Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft* 1999, S. 9)⁵. Nach Expertenschätzungen beliefen sich die Aufwendungen für aktive lobbyistische Tätigkeiten (Rentendissipation) auf damit 6 Mrd. DM pro Jahr (vgl. *Strauch* 1993, S. 34).

Neben dieser direkten Beeinflussung der Ressourcenallokation durch Lobbyismus ergibt sich ein indirekter prozeßbedingter Effizienzverlust durch abnehmende Wettbewerbsintensität in der Wirtschaft. Die beim Bundestag registrierten Verbände gliedern sich häufig in eine Vielzahl von Unterverbänden, auf die sich die Mitglieder verteilen. Das solche Lobbygremien auch zu informellen Absprachen über Marktverhalten genutzt werden können, liegt auf der Hand. Industrieökonomisch läßt sich dabei eine gegenseitige Rücksichtnahme bei Mehrpunktkontakten (vgl. *Scott* 1982), z. B. durch gemeinsame Lobbyaktivität begründen. Während Lobbytätigkeiten rechtlich geschützt sind, widersprechen Marktabsprachen den (Wettbewerbs)-Gesetzen mit der Konsequenz, daß Daten hier nur sehr schwer zu erhalten sind.

*II. Das ineffiziente institutionelle Mismatch in Deutschland zeigt sich (a) in einem verstärkten Auseinanderfallen zwischen wirtschaftspolitischen Regulierungsräumen und regulierungsbedürftigen⁶ Markträumen infolge der zunehmenden internationalen Interdependenz und (b) an unklaren Kompetenzzuordnungen, was insbesondere bei den im öffentlichen Finanzierungsbereich verwendeten Mischfinanzierungsbudgets aus nationaler wie auch aus regionaler Quelle deutlich wird. In der Literatur wird deshalb eine Verbesserung der ökonomischen Ressourcenallokation durch eine institutionelle Neugestaltung gefordert. Diese Forderung entsteht häufig in Zusammenhang mit der Europäischen Union (vgl. z. B. *Fischer/Schley* 1998; *Lammers* 1999 oder *Möschel* 1994) oder aus der allgemeinen Zentralisierung-Dezentralisierungsdiskussion (vgl. *Laaser/Stehn* 1996).*

S. 318). Ein großes Problem bei der Quantifizierung der lobbyistischen Bemühungen um Subventionen ist die breite Palette an Definitionen von Subventionen.

⁵ Der Anteil der Werbeausgaben der Medien am BIP lag 1998 bei 1,09 % (vgl. *Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft* 1999, S. 10).

⁶ Die Regulierungsbedürftigkeit bezieht sich dabei primär auf die Herstellung von Rahmenbedingungen für effiziente Märkte und entsprechend Abschnitt B.II.2.a) infolge unvollkommener Information auf Handlungsförderung oder -entwertung als Problemlösung.

Im Gegensatz zu den prozeßbedingten Effizienzverlusten im wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozeß, lassen sich die Effizienzeinbußen durch das institutionelle Mismatch nicht anhand weniger Indikatoren wie Subventionen oder Protektion erkennen. Hier kann das Ausmaß der Fehlallokationen deshalb nur exemplarisch dargestellt werden.

Zu (a): Die wirtschaftspolitisch relevanten Institutionen in Deutschland sind streng nationalstaatlich aufgebaut (vgl. *Berg/Cassel* 1992, S. 173). Gleichzeitig ist zwischen 1960 und 1994 die Anzahl der internationalen zwischenstaatlichen Organisationen von 154 auf 5.401 angestiegen (vgl. *Krämer* 1997, S. 23). Hieraus ergibt sich ein institutionelles Mismatch. Denn der durch die deutschen wirtschaftspolitischen Institutionen regulierte Raum stimmt mit den regulierungsbedürftigen Märkten nicht mehr überein. Die *institutionelle Einbettung* der Wirtschaftspolitik ist also nicht mehr optimal und verursacht Ineffizienzen. Angesichts der bereits genannten Schwierigkeit der Quantifizierung der institutionenbedingten Ineffizienzen lassen sich nur einzelfallbezogene Abschätzungen der Fehlallokation ausführen. So wurden z. B. mit Modellen des optimalen Währungsraumes die Vorteile der Schaffung des Euro-Raumes zu belegen versucht.

Generell stehen bei Währungsunionen dem Nutzen der Integration durch Senkung der Transaktionskosten die Kosten des Verlustes der Abfederung von Konjunkturschwankungen durch die Geldpolitik gegenüber. Der Kosten- und Nutzenverlauf wird durch das Ausmaß des (intra-industriellen) Handels und die Konvergenz der Konjunkturzyklen der (potentiell) beteiligten Länder bestimmt (vgl. *Frankel/Rose* 1998, S. 1012). So hat die Europäische Kommission den Nutzen durch die Senkung der Transaktionskosten (des Devisenverkehrs) auf jährlich 40–50 Mrd. DM innerhalb Europas beziffert (vgl. *Aktionsgemeinschaft Euro* 1997)⁷.

Zu (b): Das zunehmende Auftreten von „Mischfinanzierungsbudgets“, das in Deutschland mittlerweile in etwa 1.000 Bund-Länder-Gremien, in die alleine der Bund jährlich 100 Mrd. DM einzahlt, unter weitgehendem Ausschluß der Öffentlichkeit abläuft, schafft zusätzliche Ineffizienzen im wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozeß (vgl. *Homburg* 1998, S. 15). Den (Wahl)Bürgern fehlen dadurch einerseits klare Adressaten die sie für Handlungen oder Unterlassungen ausmachen und entsprechend sanktionieren können. Andererseits generiert eine solche Mischfinanzierung hohe administrative Reibungsverluste infolge komplexer Absprachen und Drohpotentiale. Damit zeigt die aktuelle Situation in Deutschland, daß ein föderaler Staatsaufbau keinesfalls zwangsläufig zur Subsidiarität d. h. dem Vorrang der unteren Ebene vor der oberen Ebene führt, wenn durch starke Vernetzung Aufgabenteilung und Kompetenzzuordnung verschwimmen (vgl. *Eser* 1996, S. 418).

Es konnte gezeigt werden, daß die Verbesserung des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente durchaus Relevanz besitzt, da faktisch große Effizienzverluste auftreten. Eine Neugestaltung von Prozessen und der institutionellen Einbettung im Rahmen des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente als innovativer Ansatz der Wirtschaftspolitik ist damit nötig, um einerseits ökonomische Fehlallokationen abzubauen und andererseits die Umsetzung von Ziel-Mittel-Überlegungen zu fördern. Die Notwendigkeit neuer wirtschaftspolitische Ziel-Mit-

⁷ Um die Kosten zu begrenzen wurden die Konvergenzkriterien und der Stabilitätspakt eingeführt.

tel-Überlegungen ist in der Forschung unbestritten (vgl. *Frey/Kirchgässner* 1994, S. 453 oder *Bernholz/Breyer* 1994, S. 263–271). Deshalb gilt es nach Vorschlägen zur Verbesserung der Prozesse und institutionellen Einbettung des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente zu suchen, die solche neuen Ziel-Mittel-Überlegungen fördern.

Bevor in Abschnitt C.II. das Modell der Gesamtrationalität der Wirtschaftspolitik als Resultat der bisherigen Ausführungen vorgestellt wird, behandelt Abschnitt C.I.2.c) kurz den Beitrag des vierten Filters im wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozeß zur Ergebnisrealisierung.

c) Beitrag des Filters der Implementation zur Ergebnisrealisierung

Die Ergebnisrealisierung als viertes und letztes Element des Ziel-Mittel-Ansatzes der traditionellen wertgebundenen Wirtschaftspolitik umfaßt die Umsetzung der durch die Wirtschaftspolitik ausgewählten Maßnahmen durch die Verwaltungen des öffentlichen Sektors (vgl. *Meier/Slembeck* 1994, S. 221). Bestand hier früher ebenfalls eine „black box“ in der Forschung, so hat sich diese durch die vielfältigen Überlegungen im Rahmen des „New Public Managements“ deutlich geändert. Diese Forschungsrichtung ist neben den in Tab. 1 gezeigten grundlegenden Ansätzen der traditionellen Wirtschaftspolitik v.a. in der anglo-amerikanischen Literatur und Praxis aufgekommen und hat eine Vielzahl von Vorschlägen zur Reformierung ineffizienter Staatsapparate entwickelt (vgl. dazu beispielsweise *Barcelay* 1992 oder *Borins/Grüning* 1998 oder *Osborne/Gaebler* 1997). Damit wird nach Möglichkeiten gesucht, durch besseres Management im öffentlichen Sektor anstelle neuer politischer Konzepte oder eines erhöhtem Ressourceneinsatzes den Input-Output-Prozeß der Wirtschaftspolitik zu verbessern Die einzelnen Vorschläge sind allerdings alle sehr fallbezogen und aufgrund ihrer fehlenden Systematisierung nur schwierig auf andere Kontexte zu übertragen (vgl. dazu *Pol-lit* 1993, S. 1). Generell gilt in der öffentlichen Verwaltung analog zum Management im Unternehmen, daß die zur Implementierung notwendige Organisation nie so perfekt arbeitet, wie in den Planungen unterstellt, so daß hier Effizienzverluste auftreten.

Da die „Implementation wirtschaftspolitischer Instrumente“ nicht mehr den Kern wirtschaftspolitischer Forschung betrifft und vor allem im Rahmen der Verwaltungswissenschaft und der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre angesiedelt ist (vgl. Abb. 1), soll darauf in dieser Arbeit nicht weiter eingegangen werden.

II. Die Notwendigkeit einer Neugestaltung von wirtschaftspolitischen Prozessen und institutioneller Einbettung des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente anhand eines Modells der Gesamtrationalität der Wirtschaftspolitik

Gemäß den Überlegungen im vergangenen Abschnitt kann durch Integration des wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozesses in den Ziel-Mittel-Ansatz der traditionellen Wirtschaftspolitik die wirtschaftspolitische Effizienz bzw. das Maß der Gesamtrationalität der Wirtschaftspolitik (ξ) gesteigert werden. Denn – an sich richtig definierte – wirtschaftspolitische Ziele können nicht realisiert werden, weil der „Entscheid“ über die dafür benötigten wirtschaftspolitischen Instrumente infolge der lobbyistischen Beeinflussung wirtschaftspolitischer Entscheidungsprozesse und des Mismatches ihrer institutionellen Einbettung nicht erfolgt (vgl. *Grossman/Helpman* 1994, S. 833, *Oberender/Daumann* 1995, S. 95 oder *Sauerland* 1997, S. 259). Zur Verbesserung des wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozesses bedarf es daher keiner weiteren Konzepte der Zielbildung oder Ergebnisrealisierung, deren Grenznutzen angesichts der bestehenden Vielfalt an Konzepten gegen Null gehen müßte.

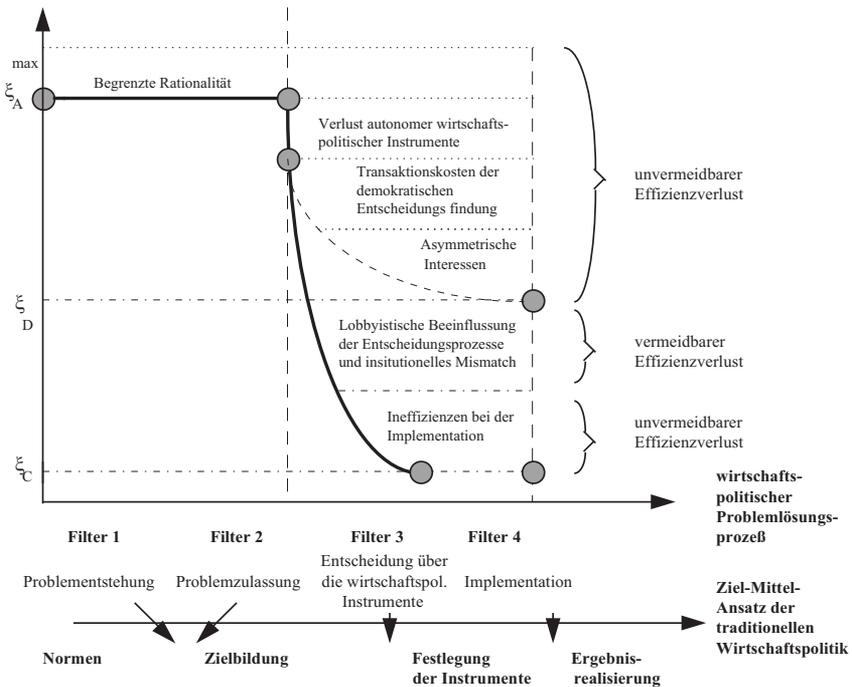
Die Ausgestaltung der von Dixit sog. black box wirtschaftspolitischer Entscheidung steht allerdings noch aus. Dieser Mangel läßt sich mit Hilfe eines „Modells der Gesamtrationalität der Wirtschaftspolitik“ beheben, in dem der wirtschaftspolitische Problemlösungsprozess in den Ziel-Mittel-Ansatz integriert ist. So läßt sich die Notwendigkeit einer Neugestaltung von Prozessen und institutioneller Einbettung des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente begründen (vgl. Abb. 10).

Die Gesamteffekte einer wirtschaftspolitischen Maßnahme über den wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozess lassen sich mit Hilfe eines Modells der wirtschaftspolitischen Gesamtrationalität visualisieren (vgl. Abb. 10). Dabei werden einerseits die verschiedenen Filter des wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozesses und andererseits die verschiedenen Ursachen von Effizienzverlusten aufgezeigt. Auf der senkrechten Achse von Abb. 10 ist das Maß der Gesamtrationalität, dargestellt durch die Effizienz einer wirtschaftspolitischen Maßnahme, abgetragen. Dabei kann nicht davon ausgegangen werden, daß die maximale wirtschaftspolitische Gesamteffizienz (ξ_{\max}) erreicht werden kann⁸. Denn die Rationalität der Wirtschaftssubjekte ist wegen der Veralterung des Lenkungswissens und der nicht vollkommenen Übersicht über die Handlungsmöglichkeiten der Wirtschaftssubjekte beschränkt (vgl. dazu *Wegner* 1996, S. 156–162). Es muß von einer Wirtschaftspolitik ausgegangen werden, in der die Entscheidungsträger bei unvollkommener Information subjektiv rational agieren (vgl. *Pütz* 1983, S. 15)⁹, und damit eine

⁸ Maßstab für diese Effizienz ist das Verhältnis des wirtschaftspolitischen Mitteleinsatzes zu seiner Wirkung.

⁹ Vgl. zu den verschiedenen Formen von Rationalität in der Wirtschaftspolitik z. B. *Schneider* 1997, Kapitel 2.

Effizienz einer wirtschaftspolitischen Maßnahme



Quelle: Eigener Entwurf.

Abb. 10: Modell zur Beschreibung der wirtschaftspolitischen Gesamtrationalität über den in den Ziel-Mittel-Ansatz integrierten wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozeß

relativ hohe Gesamtrationalität der Zielbildung als zweitbeste Lösung erreichen (ξ_A). Diese sinkt allerdings im Bereich des Entscheids über die zur Zielerreichung benötigten Mittel auf ein Niveau (ξ_C) ab, da sie einen Effizienzverlust aus fünf Gründen hinnehmen muß:

1. einen unvermeidbaren Effizienzverlust durch den Verlust autonomer wirtschaftspolitischer Instrumente entsprechend den Ausführungen in Abschnitt B.II.,
2. einen unvermeidbaren Effizienzverlust infolge von Transaktionskosten der demokratischen Entscheidungsfindung entsprechend des Exkurses in Abschnitt C.I.2.b),
3. einen unvermeidbaren Effizienzverlust durch die asymmetrische Interessenverteilung der Wirtschaftssubjekte,

4. einen vermeidbaren Effizienzverlust infolge der lobbyistischen Beeinflussung der Entscheidungsprozesse und des institutionellen Mismatches sowie
5. einen weiteren unvermeidbaren Effizienzverlust bei der Implementation der wirtschaftspolitischen Instrumente.

Aufgrund dieser Überlegungen läßt sich zeigen, daß die Fehlallokation ökonomischer Ressourcen bei abnehmender Problemlösungsfähigkeit der Wirtschaftspolitik zumindest dadurch behoben werden kann, daß die Ursachen der vermeidbaren Effizienzverluste – lobbyistische Aktivitäten und institutionelles Mismatch – bekämpft werden. Dies begründet die Notwendigkeit einer Ausgestaltung der Prozesse und der institutionellen Einbettung des Entscheids über die zur Zielerreichung benötigten Instrumente. Damit ist die erste der drei in Kapitel A. gestellten Forschungsfragen beantwortet.

Es reicht jedoch nicht, den Effizienzverlust beim Entscheid über wirtschaftspolitische Instrumente im wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozeß lediglich zu beschreiben, wie dies mit dem „Modell der Gesamtrationalität“ möglich ist. Statt dessen müssen die Ursachen des Effizienzverlustes erklärt werden. Dies erfolgt im nächsten Kapitel im Rahmen der Überlegungen zum „Markt für wirtschaftspolitische Beeinflussung“.

D. Maßstäbe zur Bewertung von Vorschlägen zur Ausgestaltung der Prozesse und der institutionellen Einbettung des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente

Wenn die Aufgabe der Wirtschaftspolitik in der Beschreibung und Erklärung der Zielbildung und der Entscheidung sowie in der Gewinnung theoretisch fundierter Maßstäbe für ihre Bewertung und in der Systematisierung von Handlungsoptionen gesehen wird (vgl. Kapitel A.), dann geht es, nachdem die Methode zur Verbesserung des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente durch Integration des wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozesses in den Ziel-Mittel Ansatz der traditionellen wertgebundenen Wirtschaftspolitik beschrieben worden ist (Kapitel B.), nun um die Gewinnung theoretisch fundierter Maßstäbe für ihre Bewertung. Dazu kann entsprechend den Überlegungen in Kapitel A. nicht eine theoretische Perspektive verwendet werden, um die für die Erklärung der Wirklichkeit relevanten Facetten berücksichtigen zu können. So wird in diesem Kapitel sowohl auf neoklassische Ansätze als auch auf institutionenökonomische Konzepte zurückgegriffen¹. Mit Hilfe der daraus abzuleitenden Bewertungsmaßstäbe sollen dann in Kapitel E. Vorschläge zur Ausgestaltung der Prozesse und institutionellen Einbettung des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente entwickelt werden, die auch neue (innovative) Instrumente zulassen.

Eine solche Neugestaltung des wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozesses ist insbesondere in heterogenen Gesellschaften wie der deutschen notwendig. Dort ergeben sich nämlich nicht nur unvermeidbare Effizienzverluste (Rückgang der Gesamtrationalität) durch die begrenzte Rationalität der Entscheidungsträger bei der Zielbildung und den Verlust an autonomen wirtschaftspolitischen Instrumenten, die Transaktionskosten der demokratischen Entscheidung und asymmetrische Interessen im Rahmen der Entscheidung über die Problemlösung. Es besteht dort vor allem ein vermeidbarer Effizienzverlust durch lobbyistische Beeinflussung der Entscheidungsprozesse und durch ein institutionelles Mismatch.

¹ Dabei handelt es sich größtenteils um statische Theorien. Allgemein wird unter Statik die stationäre, den Zustand auf Dauer und im Durchschnitt beschreibende und unter Dynamik die evolutorische Wirtschaft verstanden (vgl. *Helmstädter* 1995, S. 34). Bei der hier interessierenden Frage der Rentenumlenkung durch Partialinteressen (innerhalb des dritten Filters des evolutionären wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozesses aus Abb. 8 in Abschnitt C.I.1.) erscheint der Rückgriff auf die statischen Theorien ausreichend, da die *Verteilung* von Renten im Mittelpunkt steht. Im Rahmen der Analysen geeigneter wirtschaftspolitischer Koordinationsprozesse im Abschnitt E.II.1., gilt es aber ebenfalls evolutorische Überlegungen zu berücksichtigen.

Als Bewertungsrahmen für Vorschläge zur Ausgestaltung der Prozesse und institutionellen Einbettung des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente bietet sich der „Markt für wirtschaftspolitische Beeinflussung“ an (Abschnitt D.I.). Ein solcher Markt als Raum des organisierten und institutionell eingebetteten Prozeß des Abgleichs von Nachfrage und Angebot von wirtschaftspolitischer Beeinflussung ermöglicht Erklärungen sowohl von prozeßbedingten Effizienzverlusten in diesem Markt (Abschnitt D.II.) als auch von Effizienzverlusten in der institutionellen Einbettung dieses Marktes (Abschnitt D.III.). Sie können als 16 Aussagen² formuliert werden. In Abschnitt D.IV. werden schließlich die Aussagen über Effizienzverluste in Bewertungsmaßstäbe für Vorschläge zur Ausgestaltung der Prozesse und institutionellen Einbettung des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente in heterogenen Gesellschaften überführt.

I. Der Markt für wirtschaftspolitische Beeinflussung als Bewertungsrahmen

Ein Markt, verstanden als Raum organisierten und in Institutionen eingebetteten Austausches, auf dem sich die Preise für dasselbe Gut schnell angleichen (vgl. *Hodgson* 1988, S. 174), kann den Rahmen für die Bewertung der internen Abgleichprozesse des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente und ihrer äußeren institutionellen Einbettung bilden. Erklärungen der Beeinflussung der Wirtschaftspolitik durch Lobbyismus setzen zunächst bei den Prozessen des Abgleichs zwischen Angebot und Nachfrage nach wirtschaftspolitischen Eingriffen an³. Beweggründe sind einerseits die Existenz von Partialinteressen an einer Rentenumlenkung und andererseits das öffentliche Interesse an staatlichen Eingriffen zwecks Entstehung positiver und zur Vermeidung negativer externer Effekte (vgl.

² Angesichts der Kontextabhängigkeit der Wirtschaftswissenschaften lassen sich nicht wie z. B. in der Mathematik allgemeine Gesetze und daraus logisch herleitbare Sätze ableiten. Die Volkswirtschaftslehre als Realwissenschaft, deren Fragestellung sich an der realen Welt ausrichten (vgl. *Siebert* 1996, S. 18), muß mit dieser Begrenzung an theoretischen Einsichten leben. Aus streng wissenschaftlicher Perspektive ist der Verlust an theoretischer Eleganz infolge des daraus resultierenden Theoriepluralismus bedauerlich. Die Vorstellung aber, daß es möglich wäre, das Verhalten einer Volkswirtschaft wie der Bundesrepublik mit über 80 Millionen Wirtschaftssubjekten mit individuellen Präferenzen, unterschiedlicher Kreativität und Entwicklungsfähigkeit auf der Basis aggregierter Daten und Fakten exakt vorauszusagen, erscheint allerdings aus gesellschaftlicher Sicht wenig attraktiv. Die individuelle Freiheit des Individuums – konstituierendes Element der ordnungspolitischen Konzeption von Eucken und v. Hayek – als unabdingbare Grundlage marktwirtschaftlicher Ordnungen und auch Entwicklung strebt bei den mikroökonomischen Gleichgewichtslagen zur Erklärung der Koordination aller Einzelwirtschaften im Grenzwert gegen Null (vgl. *Arndt* 1992, S. 35). Daher können hier auf der Basis von theoretischen Ansätzen die einen gewissen Grad an Plausibilität und empirischer Bestätigung erfahren haben, lediglich *Aussagen* abgeleitet werden.

³ In der Literatur wird teilweise auch von „rent seeker“ und „rent setter“ gesprochen (vgl. *Nitzan* 1994, S. 50).

Laffont/Tirole 1991, S. 1089), durch Handlungsförderung und -entwertung. Arbitragepotentiale, die einen Abgleich von angebotener und nachgefragter „Beeinflussung“ bewirken, entsprechen dem Abgleich der Preise im traditionellen Markt.

Der Abgleich von Angebot und Nachfrage von wirtschaftspolitischer Beeinflussung erfolgt im Rahmen einer Institutionenstruktur (Governance 2), die den Ordnungsrahmen dieser Wirtschaftspolitik bietet (vgl. *Gäfgen* 1983, S. 19). Dabei kann zwischen der institutionellen Einbettung des Abgleichs von Angebot und Nachfrage von Rentenumlenkung und der institutionellen Einbettung des Abgleichs von Angebot und Nachfrage von Handlungsförderung und -entwertung unterschieden werden. Der Prozeß des Abgleichs von Angebot und Nachfrage von Rentenumlenkung und seine spezielle institutionelle Einordnung finden entsprechend auf einem „Teilmarkt für Rentenumlenkung“, der Prozeß des Abgleichs von Angebot und Nachfrage nach wirtschaftspolitischen Eingriffen auf einem „Teilmarkt für Handlungsförderung und Handlungsentwertung“ statt. Beide Abgleichprozesse in ihrer genannten institutionellen Einordnung bilden den „Markt für wirtschaftspolitische Beeinflussung“ (vgl. Abb. 11).

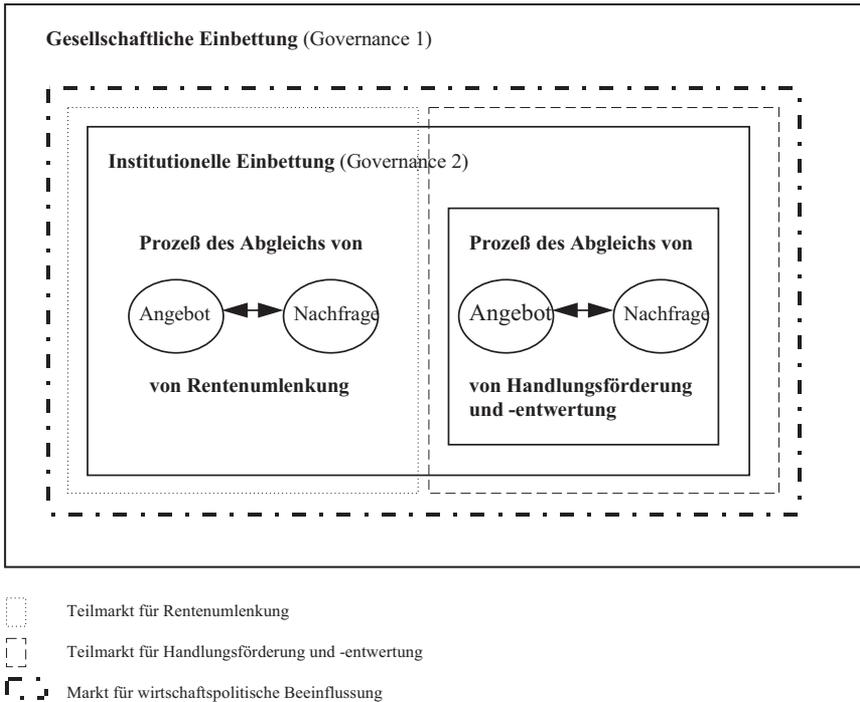
Dieser Markt ist wiederum gesellschaftlich eingebettet in politische Entscheidungsregeln, z. B. über die direkte oder indirekte Demokratie (vgl. z. B. *Buchanan* 1996), die die Governance 1 bilden. Da die Governance 1 für die Wirtschaftspolitik (zumindest mittelfristig) als Datum angesehen werden muß⁴ (vgl. dazu z. B. *Gäfgen* 1983, S. 42), wird sie bei der Gewinnung von Maßstäben zur Bewertung wirtschaftspolitischer Vorschläge nicht weiter beachtet.

Der „Markt für wirtschaftspolitische Beeinflussung“ wird als unvollkommener Markt verstanden, da lediglich bei Marktunvollkommenheiten wie unvollkommener Information und asymmetrischer Machtbeziehung wirtschaftspolitische Beeinflussung ökonomisch erklärt werden kann. Zudem können die Wähler als Kontrollorgan der Wirtschaftspolitik in demokratischen Volkswirtschaften nicht jede Maßnahme der (Wirtschafts)Politik bewerten (unvollkommene Kontrolle), (vgl. *Wellesen* 1994, S. 71). Dadurch ergeben sich Handlungspotentiale für Anbieter und Nachfrager im „Markt für wirtschaftspolitische Beeinflussung“. Während sich die Nachfrage nach wirtschaftspolitischer Beeinflussung aufgrund der asymmetrischen Interessenslage und Beeinflussungsmöglichkeit ergibt, wird das Angebot an wirtschaftspolitischer Beeinflussung durch unvollkommene Kontrolle seitens der Wahlbürger ermöglicht.

Der „Markt für wirtschaftspolitische Beeinflussung“ kann nun als Bewertungsrahmen dienen, d. h. als Rahmen zur Gewinnung von Kriterien zur Bewertung von Vorschlägen zur Ausgestaltung der Prozesse und institutionellen Einbettung des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente. Dabei wird vorwiegend die Methode der „semiformalen“ Analyse (*Erlei* 1998, S. 67) angewandt, die die wich-

⁴ Hier unterscheidet sich die Betrachtung von Industrie- und Entwicklungsländern, weil in Entwicklungsländern die Struktur der Governance 1 ebenfalls instabil ist.

tigsten Zusammenhänge verdeutlicht. Eine vollständig formale Analyse würde einerseits den Rahmen dieser Arbeit sprengen und andererseits der wirtschaftspolitischen Aufgabenstellung nicht gerecht. Auch die Notwendigkeit von Ansätzen „mittlerer Komplexität“ (Lipton 1998), die bereits der disaggregierten Analyse von Angebot und Nachfrage in Abschnitt B.I.2. zugrunde gelegt wurden, erfordert eine „semiformale Analyse“. Nur dadurch ist eine wirtschaftspolitische Synthese der Ergebnisse in Kapitel E. überhaupt noch möglich⁵.



Quelle: Eigener Entwurf.

Abb. 11: „Markt für wirtschaftspolitische Beeinflussung“

⁵ Zur Rolle des Formalismus in der aktuellen ökonomischen Forschung vgl. beispielsweise die Beiträge des Mini-Symposiums aus dem Economic Journal (vgl. Dow 1998 oder auch Ribhegge 1987, S. 28 – 35).

II. Prozeßbedingte Effizienzverluste im „Markt für wirtschaftspolitische Beeinflussung“

Prozeßbedingte Effizienzverluste im Rahmen des „Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente“ können in beiden Teilmärkten des „Marktes für wirtschaftspolitische Beeinflussung“ entstehen. Deshalb untersucht Abschnitt D.II.1. zunächst die Effizienzverluste durch Partikularinteressen im „Teilmarkt für Rentenumlenkung“ und Abschnitt D.II.2. dann die Effizienzverluste durch öffentliche Interessen im „Teilmarkt für Handlungsförderung und -entwertung“⁶. Weil prozeßbedingte Ineffizienzen dabei sowohl durch die Nachfrage nach der jeweiligen lobbyistischen Beeinflussung (d. h. bei unterschiedlichen Produzenten- und Konsumentengruppen) als auch beim Angebot an lobbyistischer Beeinflussung (d. h. den Trägern der bürokratischen Entscheidung) auftreten, sollen im Folgenden Angebot und Nachfrage in beiden Teilmärkten getrennt betrachtet werden.

1. Effizienzverluste durch Partialinteressen im „Teilmarkt für Rentenumlenkung“

Effizienzverluste haben ihren Ursprung in vielfältigen Partialinteressen, die auf Rentenumlenkung abzielen (Abschnitt D.II.1.a)) und bei den Trägern bürokratischer Entscheidungen, die wegen Informationsasymmetrien nur beschränkt rational handeln und somit die Möglichkeit der Rentenumlenkungen begründen (Abschnitt D.II.1.b)).

a) Effizienzverluste bei der Nachfrage von Rentenumlenkung

Die im Abschnitt B.II.2. dargestellten (Produzenten- und Konsumenten-)Gruppen einer Volkswirtschaft sind in unterschiedlicher Weise von der Wirtschaftspolitik betroffen und bilden entsprechend auch unterschiedliche Erwartungen an diese (vgl. *Bernheim / Whinston* 1986a, S. 3).

Diesen Erwartungen wird nach Annahme des Ziel-Mittel-Ansatzes der traditionellen Wirtschaftspolitik durch perfekte Transfersysteme entsprochen. Dabei wird gemäß dem Hicks- bzw. Kaldor-Kriterium eine Kompensation der von einer wirtschaftspolitischen Maßnahme negativ Betroffenen durch die Nutznießer der Maß-

⁶ Bei der Ableitung werden die Auswirkungen der Partialinteressen unabhängig von der Zielrichtung der Beeinflussung untersucht, so daß auch Lobbytätigkeiten für caritative Zwecke darunter fallen müssen. Entsprechend den Überlegungen aus Abschnitt C.I.2.b) wo gezeigt wurde, daß Lobbytätigkeiten in Deutschland im Grundgesetz an prominenter Stelle geschützt sind, gilt es hier nicht normative Bewertungen vorzunehmen, sondern zunächst die ökonomischen Auswirkungen lobbyistischer Beeinflussung in Aussagen zu fassen.

nahme unterstellt. In der Realität kann es jedoch vor allem infolge „häufig unüberwindbarer Informations- und Anreizprobleme“ (von Weizsäcker 1998, S. 266) kein perfektes Transfersystem geben. Die unterschiedlichen Erwartungen führen deshalb zu unterschiedlicher Nachfrage von Rentenumlenkung.

Durch die Nachfrage von Rentenumlenkung ergeben sich selbst dann Effizienzverluste, wenn die Wirtschaftspolitik die Gesamtwohlfahrt positiv zu beeinflussen vermag. Dies soll nun gezeigt werden, in dem ein Grundmodell gesamtwirtschaftlicher Effizienzverluste durch Rentenumlenkung bei Protektion vorgestellt wird. Durch die Aufgabe von unrealistischen Annahmen werden dann prozeßbedingte Effizienzverluste bei der Nachfrage von Rentenumlenkung begründet:

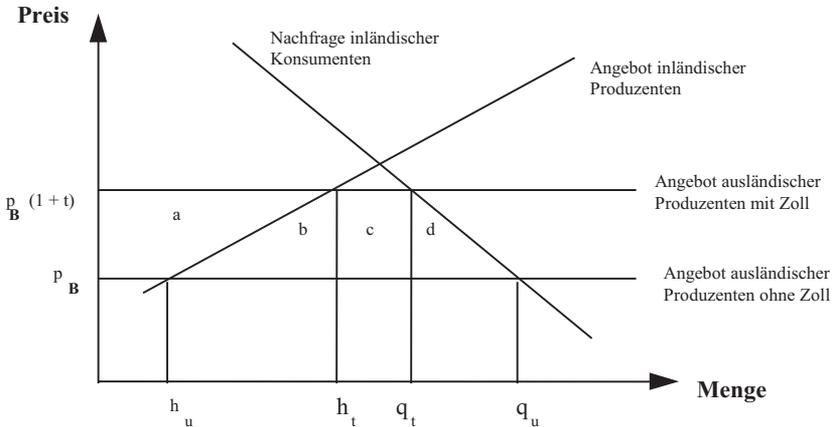
- I. gesamtwirtschaftliche Effizienzverluste im Modell der Rentenumlenkung durch Protektion ohne Berücksichtigung unterschiedlicher Nachfragergruppen von Protektion, Lobbyüberschneidungen und zeitlicher Verzögerung,
- II. zusätzliche Effizienzverluste bei Berücksichtigung der Konkurrenz mehrerer Nachfragergruppen um Rentenumlenkungen,
- III. zusätzliche Effizienzverluste bei Berücksichtigung von Lobbyüberschneidungen und
- IV. zusätzliche Effizienzverluste bei Berücksichtigung von zeitlichen Verzögerungen zwischen Lobbyismus und Rentenumlenkung.

I. Das Grundmodell der Rentenumlenkung durch Protektion kann *gesamtwirtschaftliche Effizienzverluste bei Rentenumlenkungen durch lobbyistische Beeinflussung* verdeutlichen. Als einfaches Marktmodell betrachtet es einen inländischen und einen ausländischen Produzenten in einem Markt (vgl. Abb. 12), in dem der inländische Anbieter durch Protektion (Zoll) geschützt ist⁷. Bei den inländischen Konsumenten wird davon ausgegangen, daß sie auf die lobbyistischen Aktivitäten des Produzenten nicht reagieren. Wegen eines leicht erhöhten Preises ist nicht davon auszugehen, daß sie Zeit und Geld in die Rücknahme der Rentenumlenkung stecken (vgl. Hillman 1982, S. 1181). Damit dürften sich tendenziell die Produzenten- gegenüber den Konsumenteninteressen durchsetzen (vgl. Applebaum/Katz 1987, S. 686 oder Peltzman 1976, S. 212).

Von der Vielzahl möglicher und in Abb. 12 gezeigten Wirkungen der Protektion interessieren hier nur diejenigen, die entstehen, wenn ein effizienter ausländischer Produzent sich durch Protektion in Höhe von (t) einer von (q_u) auf (q_t) gesunkenen Nachfrage gegenüber sieht und deshalb statt einer Menge $(q_u - h_u)$ nur noch $(q_t - h_t)$ anbieten kann. Selbst bei Annahme einer perfekten Umverteilung der Einnahmen aus der Protektion (Zolleinnahmen des Staates) bleiben zwei protektionsbedingte Kostenarten:

⁷ Anstelle von Zoll könnte gemäß Abschnitt C.I.2.b) auch eine Subvention oder eine Steuererleichterung betrachtet werden.

1. Protektionskosten (Fläche b), die aus den der Volkswirtschaft für die Protektion aufzuwendenden Kosten ($h_t - h_u$) entstehen und
2. Konsumtionskosten (Fläche d), die durch den Konsumverzicht der Konsumenten infolge des höheren Preises resultieren.



Quelle: Eigner Entwurf anhand Glismann u.a. (1986, S. 24).

Abb. 12: Grundmodell der Rentenumlenkung durch Protektion

Die Rentenumlenkung durch Protektion (Fläche $b + d$) bewirkt einen gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlust, der als „deadweight loss“ bezeichnet wird (vgl. z. B. Harberger 1971, S. 789). Das Vorhandensein von „deadweight losses“ zeigt bereits in diesem einfachen Grundmodell einen Konflikt zwischen der Verbänderecherche der Politikwissenschaft und der volkswirtschaftlichen Analyse von Lobbygruppen. Sehen Politikwissenschaftler die Ordnungsleistungen der Verbände und die Partizipation an wirtschaftspolitischen Steuerungsprozessen durchaus wie „Leistung und Gegenleistung“ (Mann 1994, S. 266), muß aus volkswirtschaftlicher Sicht die Benachteiligung Dritter berücksichtigt werden. Hier zeigt sich, daß die Betrachtungsweisen der Volkswirtschaftslehre und der Gesellschaftswissenschaft nicht immer miteinander harmonisieren müssen.

Weil für die Höhe der Wohlfahrtsverluste gemäß Abb. 12

$$(Gl. 4 - 1) \qquad (b + d) = f(t)$$

gilt, sind die Effizienzverluste durch die Nachfrage von Rentenumlenkung um so höher, je höher der durch lobbyistische Beeinflussung erzielte Zollsatz ist. Daraus ergibt sich als erste Aussage über die Ursachen von (prozeßbedingten) Effizienzverlusten durch lobbyistische Beeinflussung die Aussage (A1):

Die prozeßbedingten Effizienzverluste bei der Nachfrage nach Rentenumlenkung sind um so höher, je höher der durch lobbyistische Beeinflussung definierte Instrumenteneinsatz ist.

Mit dem Grundmodell der Lobbyumlenkung durch Protektion konnten gesamtwirtschaftliche Effizienzverluste in Abhängigkeit von der Stärke und Intensität der lobbyistischen Beeinflussung begründet werden. Allerdings werden dabei drei unrealistische Annahmen getroffen: Zunächst wird nur ein inländischer Produzent und die Möglichkeit einer Aggregation der inländischen Konsumenten zu einer einheitlichen Nachfragefunktion bei der Nachfrage von Rentenumlenkung angenommen, was die Existenz unterschiedlicher (konkurrierender) Konsumentengruppen vernachlässigt. Weiterhin wird angenommen, daß die Produzenten Renten empfangen, die die Konsumenten verlieren. Daß eine volkswirtschaftliche Gruppe (Produzenten wie Konsumenten) gleichzeitig unterschiedliche Renten empfangen und verlieren können (Lobbyüberschneidungen), wird nicht berücksichtigt. Schließlich wird angenommen, daß zeitliche Verzögerungen im wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozeß durch lobbyistische Beeinflussung vernachlässigt werden können. Die drei Annahmen sind jedoch unrealistisch. Werden sie aufgehoben, lassen sich hieraus Kosten ableiten, die zusätzliche Effizienzverluste bewirken. Sie sollen nun betrachtet werden.

II. Als zweiter Schritt der Ableitung von prozeßbedingten Effizienzverlusten soll die Annahme aufgegeben werden, daß es nur einen inländischen Produzenten und eine aggregierte inländische Nachfrage gibt. Statt dessen sollen konkurrierende Nachfragesgruppen um Rentenumlenkungen berücksichtigt werden.

Dazu wird angenommen, daß mehrere lobbytreibende Produzenten im Markt agieren und konkurrieren. Ihr Wettbewerb um die (begrenzte) staatlich angebotene Rente verursacht Transaktionskosten, die über alle Lobbygruppen gesehen die Höhe der potentiellen Rente übersteigen können. So verfolgen viele der 1.675 beim *Deutschen Bundestag* (1999) registrierten Interessensverbände unterschiedliche Ziele. Es kann deshalb passieren, daß sie sich in ihrem Einfluß auf die Wirtschaftspolitik gegenseitig neutralisieren können (vgl. dazu *Bernholz/Breyer* 1994, S. 172–175). Damit würde im Extrem die von der Wirtschaftspolitik anzubietende Rente auf Null sinken.

Effizienzverluste bei Berücksichtigung der Konkurrenz mehrerer Nachfragesgruppen um Rentenumlenkung lassen sich zunächst grundsätzlich als Versickern (Dissipation D) von ökonomischen Renten im unproduktiven Wettbewerb um eine vom Staat angebotene Rente begründen (vgl. z. B. *Breyer* 1997, S. 10). Diese Erklärung geht zurück auf *Tullock* (1980), der zeigen konnte, daß Effizienzverluste durch Versickern von ökonomischer Rente im Wettbewerb um Renten von der Anzahl der Lobbygruppen (N) und von der Elastizität der Produktion von Lobbyaktivitäten (α) abhängen, wobei D das Verhältnis der Summe der Lobbykosten zur angebotenen Rente angibt.

Mit Hilfe eines durch verschiedene Annahmen vereinfachten Modells⁸ erklärt *Tullock* das Versickern ökonomischer Renten (im Marktgleichgewicht) entsprechend der Gleichung

$$(Gl. 4 - 2) \quad D = \alpha(N - 1/N) \leq 1$$

Daraus ergibt sich unmittelbar, daß $N - 1/N$ bei einer großen Zahl von Lobbygruppen (N) gegen 1 konvergiert und somit das Versickern der ökonomischen Renten mit steigender Anzahl der Lobbygruppen zunimmt (vgl. *Nitzan* 1994, S. 9). Diese Feststellung begründet die Aussage (A2):

Die prozeßbedingten Effizienzverluste bei der Nachfrage nach Rentenumlenkung sind um so höher, je größer die Zahl der konkurrierenden Lobbygruppen ist.

Gleichung (4–2) konkretisiert die Umverteilung an ökonomischer Wohlfahrt von Produzenten zu Konsumenten gemäß Fläche a im Grundmodell der Rentenumlenkung (Abb. 12). In einer demokratischen Volkswirtschaft besteht das Problem, daß die Wirtschaftspolitik die Anzahl der Lobbygruppen direkt nicht beeinflussen kann. Die Verbände sind als Teil des demokratischen Politiksystems in Deutschland vom Grundgesetz an prominenter Stelle (Artikel 9 GG) geschützt. Es mag aus ökonomischer Sicht eine Vielzahl – oft guter Gründe – zur Beschneidung des Verbandswesens geben, jedoch ist die Vereinigungsfreiheit für die Ökonomen eine gegebene Rahmenbedingung (der Governance 1).

Aus Gleichung (4–2) ergibt sich neben der Bedeutung der Zahl der Lobbygruppen (N) die Bedeutung der Elastizität der Produktion von Lobbyaktivitäten (α), vgl. *Grossman, Helpman* (1994). Dabei wird davon ausgegangen, daß die Zahl der Lobbygruppen auf einem Markt gegeben ist. Diese Lobbygruppen können sich aber bezüglich ihrer Größe (Zahl der Mitglieder bzw. Wähler) unterscheiden.

Die Größe einer Lobbygruppe begründet den politischen Druck, den sie ausüben kann. In den traditionellen public choice-Ansätzen wird davon ausgegangen, daß der Medianwähler die Wirtschaftspolitik bestimmt (vgl. dazu Abschnitt B.I. oder auch *Mueller* 1997, S. 58–95). Lobbyistische Beeinflussung ist jedoch auch kleineren Lobbygruppen mit weniger Wählerstimmen möglich (vgl. *Becker* 1983, S. 38 oder *Romer/Rosenthal* 1978, S. 40), wenn sie den wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern präzise Informationen zur Verfügung stellen können. Als Gegenleistung dafür, daß sie sich mit diesen Informationen auf wirtschaftspolitische Entscheidungsprozesse besser vorbereiten können, werden die Entscheidungsträger dann Partikularinteressen eher berücksichtigen (vgl. *Strauch* 1993, S. 19).

⁸ So wird die vom Staat angebotene Rente fixierter Höhe nur an eine Lobbygruppe vergeben, wobei die Wahrscheinlichkeit die Rente zu erhalten von der Höhe der Lobbyaktivitäten der risikoneutralen, ihren Erwartungsgewinn maximierenden Gruppen abhängt (vgl. dazu *Breyer* 1997, S. 11).

Kleine Interessengruppen sind zudem oft sogar wirksamer in der Durchsetzung ihrer Interessen (vgl. *Wellnessen* 1994, S. 168). Denn von den Erfolgen, die große Interessengruppen erzielen, wenn sie durch politischen Druck eine Gewährung quasi-öffentlicher Güter, wie z. B. Lohnerhöhungen bewirken, kann keiner ausgeschlossen werden, womit das sogenannte free-rider-Problem besteht, (vgl. z. B. *Olson* 1965 oder *Peltzman* 1976, S. 213). Kleinere Interessengruppen streben hingegen nur nach einer auf eine eng begrenzte Nachfragergruppe bezogene Protektion. Bei diesem praktisch privaten Gut besteht das free-rider-Problem kaum.

Obwohl also die Größe der Lobbygruppen kein zuverlässiges Argument darstellt, aus dem sich die Fähigkeit lobbyistische Beeinflussung auszuüben ableiten läßt, unterstellen *Grossman/Helpman* (1994, S. 841), daß die Größe der Gruppen (gemessen an der Zahl der Mitglieder bzw. Wähler) eine zentrale Bedeutung hat. Das Modell geht von einer Zunahme der Protektion (Schutzzoll t) in Abhängigkeit von der Zunahme der Elastizität der Lobbyproduktion (α) aus:

$$(Gl. 4 - 3) \quad t \sim \alpha .$$

Ferner kann die im Grundmodell der Rentenumlenkung durch Protektion unterstellte *Passivität der Konsumenten (Wähler)* durch die Annahme einer erweiterten Zielfunktion der Wirtschaftspolitik (G) aufgegeben, und die Kosten des Lobbyings als (finanzielle) Unterstützung der Wirtschaftspolitik modelliert werden. Die Durchführung des wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozesses ist für die Träger der Wirtschaftspolitik nicht kostenlos, weshalb sie auf finanzielle Unterstützung angewiesen sind. Diese Annahme erhöht den Realitätsgrad der Analyse (vgl. *Stigler* 1971, S. 12) beträchtlich.

$$(Gl. 4 - 4) \quad G = \sum_{i=1...k} C_i(p) + aW(p) .$$

Dabei ist ($C_i(p)$) die (finanzielle) Unterstützung der Wirtschaftspolitik durch die Lobbygruppe i und ($W(p)$) die aggregierte gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion mit einem Gewichtungsfaktor ($a \geq 0$) in bezug auf $C_i(p)$ (vgl. *Gerken* 1995, S. 17; *Grossman/Helpman* 1994, S. 838 oder *Hillman* 1982, S. 1183)⁹. Die Wohlfahrtsfunktion setzt sich aus dem Faktoreinkommen der Bevölkerung, den (umverteilten) Zolleinnahmen (Fläche c in Abb. 12) und der auf den Märkten entstehenden Konsumentenrente zusammen. Die Konsumenten (Wähler) nehmen den von Lobbyisten gewünschten Politikparameter Zoll und den daraus resultierenden Marktpreis (p)¹⁰ nicht mehr klaglos hin und reagieren entsprechend mit ihrem Wahlverhalten (vgl. dazu auch *Tollison* 1982, S. 582–584). Höhere Zölle reduzieren einerseits

⁹ Für die Wohlfahrtsfunktion ($W(p)$) werden zunächst identische Präferenzen der Bevölkerung bei unterschiedlicher Faktorausstattung angenommen.

¹⁰ Der Marktpreis (p) für die gehandelten Güter zeigt bei hohem Schutzzoll eine hohe positive Differenz zum Weltmarktpreis. Der Gewichtungsparameter zeigt die Bedeutung der Gesamtwohlfahrt im Verhältnis zur finanziellen Unterstützung durch die Lobbygruppen.

das Einkommen der Konsumenten, weil billigere Importprodukte nicht mehr erworben werden können. Da vereinfachend angenommen wird, daß bei der Produktion lediglich der Produktionsfaktor Arbeit verwendet wird (vgl. *Grosman/Helpman* 1994, S. 837), sind die Konsumenten, die neben Wahlbürgern auch gleichzeitig Arbeitskräfte sind, andererseits an einer Protektion für ihre Branche interessiert. Hier zeigt sich ein trade off zwischen kollektiver und individueller Rationalität (vgl. dazu *Leininger* 1996). Während die Konsumenten entsprechend Abb. 12 gegen jede Protektion sein müssen, sind die Arbeitnehmer in den protektionierten Branchen dafür.

Gleichung 4–4 zeigt, daß sich die Wirtschaftspolitik in ihren Handlungen sowohl an den Partialinteressen der Lobbygruppen als auch an der Gesamtwohlfahrt der Bevölkerung ausrichtet.

Ziel der Wirtschaftspolitik ist es nun, ihre Zielfunktion (G) zu maximieren. Dabei sind die Interessen der lobbyistischen Produzenten und die der Konsumenten entgegengesetzt. Während die finanzielle Unterstützung der Wirtschaftspolitik durch die Interessengruppen ($\sum_{i=1...k} C_i(p)$) mit steigendem Preis (p) steigt, fällt die Wohlfahrtsfunktion $W(p)$ entsprechend den Überlegungen aus Abb. 12. Aus der Differenzierung von (Gl. 4–4) resultiert die Entscheidungsregel, daß im „Politikoptimum“ des Modells die Grenzerlöse durch Unterstützung der Lobbyisten und die Grenzkosten durch Stimmenverlust bei den Wählern gleich sind (vgl. dazu *Tollison* 1982, S. 594). Dies wird für alle Lobbygruppen auf allen Märkten ($i = 1$ bis k) durchgeführt, woraus sich die Produktionsstruktur und damit die Struktur der lobbyistischen Beeinflussung ergibt.

Auf die Herleitung der Gleichgewichtsbedingung wird hier verzichtet. In Anlehnung an die bereits in Abschnitt B.I. genannte Ramsey-Regel des intertemporalen Wachstums ergibt sich daraus jedoch, daß die staatliche Unterstützung t für die Lobbygruppe i mit einem Anteil von β_i an der Gesamtbevölkerung (Wähler) der Bedingung

$$(Gl. 4 - 5) \quad t_i/1 + t_i = ((I_i - \beta_L)/(a + \beta_L))^* (z/e)$$

im Gleichgewicht entspricht. Zur Vereinfachung der Berechnungen wird der Parameter (I) als Organisationsgrad einer Lobbygruppe eingeführt. Er hat den Wert 1 bei vollkommenen Organisationsgrad und 0 ohne Organisation. Daneben wird noch das Gleichgewichtsverhältnis von inländischem Output zu Importen (z) und (e) die Importelastizität des Angebots berücksichtigt. β_L ist der Anteil der Bevölkerung (Wähler), die durch eine Lobbygruppe repräsentiert werden.

Gleichung 4–5 bietet nun die Möglichkeit, die Einflußfaktoren auf den Parameter α unter Berücksichtigung von Gl. 4–3 genauer zu untersuchen.

Unterstellt man zunächst einmal (z/e) als konstant, dann zeigt sich, daß mit steigendem Anteil von Wählern, die in Interessengruppen aktiv sind, d. h. mit steigen-

dem (β) die wohlfahrtssenkenden Zölle abnehmen. Wenn alle Wähler Mitglieder einer Lobbygruppe sind, dann fallen auch alle staatlichen Eingriffe weg, ($I_i = \beta_L$). Dies zeigt, daß sich verschiedene Lobbygruppen gegenseitig neutralisieren können und zu große Lobbygruppen durch die Tatsache, daß ihre Mitglieder auch Wähler sind, nur einen begrenzten Einfluß angesichts der Zielfunktion der Wirtschaftspolitik in Gl. 4–4 haben. Die lobbyistische Konzentration wird bei heterogenen Präferenzen der Nachfrager immer bedeutsamer, da dann der Faktor a aus Gleichung 4–4 zunehmend geringer wird, weil Interessen der Nachfrager im Vergleich zum lobbyistischen Sektor nicht mehr so stark in die Zielfunktion der Wirtschaftspolitik eingehen müssen.

Analog den Überlegungen zur optimalen Wettbewerbsintensität zeigt sich, daß eine mittlere Konzentration in der Lobbyanbieterstruktur die Verzerrungen erhöht, da mit zunehmender Heterogenität aufgrund einer Vielzahl kleinerer Lobbygruppen die Rentenumlenkung zunimmt. Die lobbyistische Konzentration (LK) ist folglich ein wesentlicher Einflußfaktor auf die Wirtschaftspolitik. Als weitere Aussage über die Ursachen von prozeßbedingten Effizienzverlusten ergibt sich damit (A3):

Die prozeßbedingten Effizienzverluste bei der Nachfrage nach Rentenumlenkung (c.p.) bei einer mittleren lobbyistischen Konzentration maximal.

Unterstellt man nun umgekehrt ($(I_i - \beta_L)/(a + \beta_L)$) als konstant, dann zeigt sich, daß mit höherer Importabhängigkeit (z sinkt) oder Importelastizität (e steigt) die steuernden Eingriffe in die Wirtschaft sinken. Daraus ergibt sich im Umkehrschluß, daß die Lobbyaktivität mit dem Gewicht des Binnenmarktes am gesamten Güterangebot steigt. Der „Binnenmarkt“ ist dabei nicht auf die nationale Ebene begrenzt sondern kann auch einen supranationalen oder regionalen Raum umfassen. Als weitere Aussage über die Ursachen der prozeßbedingten Ineffizienzen ergibt sich damit (A4):

Die prozeßbedingten Effizienzverluste sind bei der Nachfrage nach Rentenumlenkung (c.p.) um so höher, je größer die Bedeutung des Binnenmarktes für die Interessen der Lobbygruppen ist.

Die Konzentration und thematische Ausrichtung der Lobbytätigkeit kann – wie die Zahl der Lobbygruppen in einer demokratisch verfaßten Volkswirtschaft – nicht unmittelbar beeinflußt werden. Allerdings besteht durchaus die Möglichkeit, den wirtschaftspolitischen Raum, auf den sich die Konzentration bezieht, zu verändern. Da professionelle Lobbyisten den Zeitraum für den Aufbau eines notwendigen Beziehungsnetzwerkes auf 10 bis 15 Jahr schätzen (vgl. *Strauch* 1993, S. 24), ergeben sich durch Restrukturierungen Möglichkeiten des Abbaus lobbyistischer Beeinflussung. Die Rückführung der lobbyistischen Konzentration durch neue (räumlich) institutionelle Arrangements ist daher attraktiv.

III. In der Realität lassen sich Nutznießer und Geschädigte einer Rentenumlenkung durch lobbyistische Beeinflussung nicht – wie bislang unterstellt – eindeutig unterscheiden, weil z. B. manche Produzentengruppen im Lobbywettbewerb

gleichzeitig Steuern zahlen und Subventionen erhalten. Dieses *Phänomen der „Lobbyüberschneidung“* wird im Modell des Lobbywettbewerbs erfaßt, das auf *Becker* (1983) zurückgeht. Es ergänzt das Modell der Rentenumlenkung durch Protektion (Abb. 12).

Wenn eine Lobbygruppe einerseits Protektion erhält und andererseits Steuern o.ä. Staatsabgaben leisten muß, dann ist es möglich, daß im Rahmen des in Abb. 12 dargestellten Grundmodells, die Lobbygruppe Nutzen und Aufwand ggf. ausgleichen kann, obwohl sich die deadweight losses für die Gesamtwirtschaft addieren. *Becker* (1983, S. 395) zeigt nun, daß in diesem Fall des Lobbywettbewerbs die „deadweight losses“ schneller steigen als Steuer- und Subventionssätze (vgl. dazu auch grundlegend *Mirrlees* 1971, S. 207). Das läßt sich auch gut an der Abb. 12 im Grundmodell verdeutlichen. Betrachtet man die durch die Einführung eines Zolls t gezeigten deadweight losses, dann steigen $b + d$ überproportional mit t an¹¹.

Daraus resultiert, daß die ökonomische Wohlfahrt in Abhängigkeit vom Überschneidungsgrad zwischen Transferempfängern und -zahlern sinkt. Geringe Steuer- und Subventionssätze ohne integrierte Mischfinanzierungselemente, die zu geringen Überschneidungsparametern von Empfängern und Zahlern führen, reduzieren folglich die Effizienzsenkung.

Aus diesem Modell des Lobbywettbewerbs folgt als weitere Aussage über die Ursache von prozeßbedingten Effizienzverlusten (A5):

Die prozeßbedingten Effizienzverluste bei der Nachfrage nach Rentenumlenkung sind um so höher, je höher der Überschneidungsgrad zwischen Nutzen und Schaden durch die Rentenumlenkung (Lobbyüberschneidung) ist.

IV. Die bisherigen Überlegungen sind komparativ-statisch geblieben. Zeit ist in der Ökonomie generell nur dann explizit zu berücksichtigen, wenn sich dadurch ein ökonomischer Effekt ergibt. Dies ist insbesondere bei Anpassungsprozessen an Veränderungen von ökonomischen Grunddaten der Fall. Anpassungskosten, die durch wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Korrektur von Zielverfehlungen entstehen, hängen z. B. davon ab, welche Übergangszeiträume möglich sind (vgl. *Proff* 1994, S. 61).

In der allgemeinen Gleichgewichtstheorie werden Anpassungsprozesse durch die Reaktion auf zeitweilig auftretende Preis- oder Mengenüberschüsse modelliert (vgl. *Varian* 1990, S. 251–257). Dabei erfolgt die Anpassung an neue Rahmenbedingungen bei flexiblen Preisen durch Veränderungen in der relativen Preisrelation. Sie ist mit Substitutions- und Innovationsprozessen verbunden (vgl. *Hurwicz* 1973, S. 6 oder *Schmidt* 1984, S. 2–6). Ein Einfluß der zeitlichen Anpassung auf den Endzustand nach Anpassung wird dabei nicht unterstellt. Damit wird die Annahme unendlich schneller Reaktionszeit gerechtfertigt (vgl. *Helmstädter* 1995).

¹¹ Die Dreiecksflächen vergrößern sich überproportional im Verhältnis zum Zollsatz.

Andere Überlegungen zu Anpassungshemmnissen (rigidities) zeigen, daß hierdurch Ineffizienzen verursacht werden. Anpassungshemmnisse werden dabei vor allem auf der Seite der Produktionsfaktoren gesehen, durch eine (Fehl)Qualifikation, eine eingeschränkte Mobilität, den Mangel an Verfügbarkeit und Risikobereitschaft des Kapitals oder auch mit fehlender Infrastrukturausstattung (vgl. *Hamm/Wienert* 1990, S. 59). Aus dem Vorhandensein von Anpassungshemmnissen leitet sich unmittelbar ein Interesse an der lobbyistischen Beeinflussung der Wirtschaftspolitik ab. Dabei besteht allerdings ein Informationsproblem, weil die Präferenzen der betroffenen Wirtschaftssubjekte oft im vorhinein nicht bekannt sind (vgl. *Dasgupta* 1979, S. 185). Ein weiteres Problem ist zudem, daß die ökonomischen „Verlierer“ ihren Verlust a priori recht gut quantifizieren können, die ökonomischen „Gewinner“ aber nicht (vgl. *Dixit/Londregan* 1995, S. 857). Diese Informationsasymmetrien schwächen die Verhandlungsposition der Befürworter wirtschaftspolitischer Eingriffe, die sich deshalb nicht so stark einsetzen werden wie die Verlierer. Daher verursacht jede zeitliche Verzögerung eines Reformprojektes die Herausbildung neuer Partikularinteressen, die eine Veränderung der Wirtschaftspolitik wünschen und dadurch auch einen Druck auf die Lobbygruppen ausüben, die der Reform relativ indifferent gegenüberstehen.

Als weitere Aussage über die Ursache von prozeßbedingten Effizienzverlusten läßt sich damit (A6) ableiten:

Der prozeßbezogene Effizienzverlust bei Nachfrage nach Rentenumlenkung ist um so größer, je länger wirtschaftspolitische Reformen zeitlich verzögert werden und je mehr damit der politische Druck auf die Befriedigung von Partialinteressen steigt.

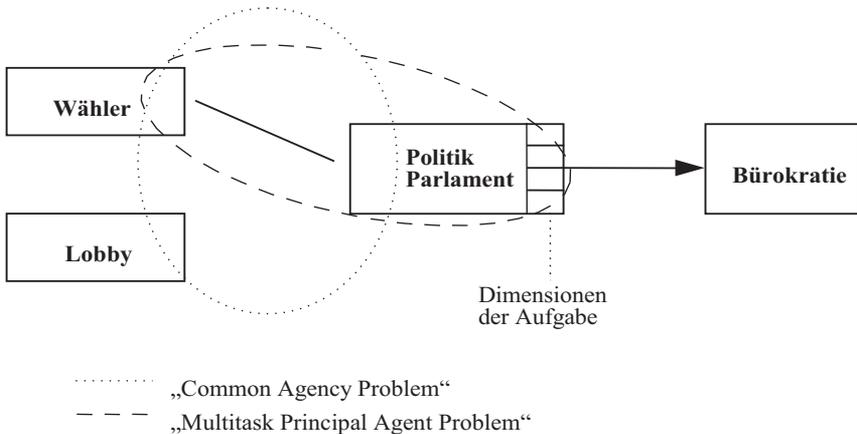
b) Effizienzverluste beim Angebot von Rentenumlenkungen

Effizienzverluste und sinkende Gesamtrationalität durch lobbyistische Beeinflussung lassen sich nicht nur bei der Nachfrage nach, sondern auch beim Angebot von Rentenumlenkungen begründen. Die Angebotsseite des wirtschaftspolitischen Lobbyismus allgemein und speziell der Rentenumlenkung wird jedoch nur selten betrachtet (vgl. *Laffont/Tirole* 1991, S. 1089). Deshalb sollen hier Effizienzverluste beim Angebot von Rentenumlenkung begründet werden, die sich unabhängig von den Effizienzverlusten bei der Nachfrage und damit zusätzlich ergeben. Die dabei verwendeten Modelle basieren vorwiegend auf spieltheoretischen Überlegungen. Sie gehen davon aus, daß die Träger der Wirtschaftspolitik eigennützige Agenten mit dem Ziel der Erreichung gemeinwohlorientierter Ziele sind (vgl. *Downs* 1994, S. 262, *Laffont/Tirole* 1993, S. 476 *Leininger* 1996, S. 14 oder auch *von Beyme* 1980, S. 47).

Diese Art von Phänomen kann mit Hilfe der Principal-Agent-Theorie untersucht werden. Dabei gilt es, bei der Anwendung der Theorie, Unterschiede in der Ausgangssituation einer betrieblichen Organisation und Kontrollstrukturen einerseits und der Wirtschaftspolitik andererseits zu sehen. Die Vielzahl von z.T. nur schwer

operationalisierbaren Zielen, die Monopolsituation, die Leistung schwer einschätzbar macht, die Heterogenität der Principals (Wähler) und die unvollkommene Interessenrepräsentation treten in der Wirtschaftspolitik in höherem Ausmaß auf als in Unternehmen (vgl. *Dixit* 1996, S. 53 oder *Tirole* 1994, S. 3–6). Daher ist eine ausdifferenzierte Principal-Agent-Theorie notwendig.

In Abb. 13 ist die grundlegende Vorgehensweise der Analysen im Rahmen der ausdifferenzierten Principal-Agent-Theorie und das hier interessierende Betrachtungsfeld gezeigt.



Quelle: Eigener Entwurf anhand *Bernheim/Whinston* (1986b, S. 941), *Holmström/Milgrom* (1991, S. 25), *Laffont/Tirole* (1993, S. 480–481) und *Strausz* (1997, S. 337).

Abb. 13: Principal-Agent-Beziehungen im wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozess

Die ausdifferenzierte Principal-Agent-Theorie sieht einen dreistufigen Aufbau zwischen Principal, Supervisor und Agent vor, der sich auf verschiedene Fragestellungen anwenden läßt und hier auf Wähler und Politiker bzw. Parlament und Bürokratie übertragen wird (vgl. dazu *Strausz* 1997). Entsprechend den Überlegungen zur originären Aufgabe der Wirtschaftspolitik in Abschnitt B.I. (vgl. Abb. 1) erfolgt hier eine Konzentration auf das Verhältnis der Wähler zu den Politikern bzw. dem Parlament. Die Frage der Beziehung zwischen Politiker bzw. Parlament und der Bürokratie wird im Rahmen des New Public Managements (vgl. z. B. *Schedler* 1995), Teilen der Public Choice Literatur (vgl. z. B. *Mueller* 1997, Kap. 14) oder verwaltungswissenschaftlichen Untersuchungen analysiert (vgl. z. B. *Downs* 1994, S. 262–280) und soll hier nicht weiter behandelt werden.

Gemeinsamer Forschungsschwerpunkt der Principal-Agent-Überlegungen sind Verträge mit ex ante nicht definierbarer Leistungen, die insbesondere im öffentlichen Sektor mit lediglich vage definierten (juristisch kodifizierten) Zielen eine

besondere Rolle spielen (vgl. *Laffont/Tirole* 1993, S. 593). Hier hat eine starke Ausdifferenzierung der Forschung statt gefunden. So wird neben dem „Common Agency Problem“, dem Fall in dem ein Agent mehreren Principals untersteht, das „Multi task Principal Agent-Problem“ diskutiert wo ein Agent mit mehreren Aufgaben einem Principal unterstellt ist (vgl. *Bernheim/Whinston* 1986b, S. 941 oder *Holmström/Milgrom* 1990). Diese beiden Vorgehensweisen sind in Abb. 13 gezeigt. So bilden Wähler und Lobbygruppen und die Wirtschaftspolitik eine common agency-Situation, die über unvollkommene Kontrolle zu prozessuralen Ineffizienzen führt (I). Der Wähler und die Wirtschaftspolitik, die eine Vielzahl von Aufgaben verfolgen muß bilden eine Multitask Principal Agent-Situation (II) die zu Fehlanreizen und Ineffizienzen im wirtschaftspolitischen Entscheid führt.

I. Ausgangspunkt der Überlegung zur *unvollkommenen Kontrolle durch common agency* ist die Zielfunktion der Wirtschaftspolitik (G), die bereits dem Modell von *Grossman/Helpman* (1994) zugrunde lag

$$(Gl. 4 - 4) \quad G = \sum_{i=1...l} C_i(p) + aW(p) .$$

Die Gleichung zeigt, daß sich die Wirtschaftspolitik in ihren Handlungen sowohl an den Partialinteressen der Lobbygruppen als auch an der Gesamtwohlfahrt ausrichten muß. Damit entsteht ein Common Agency Problem. Die Ursache der Effizienzverluste ist die mangelnde Kontrolle zwischen den Auftraggebern (Wählern) und den Handelnden (Politikern) in der Wirtschaftspolitik bzw. die unterschiedlichen Interessen der (hier zwei Principals) gegenüber dem einen Agenten. Infolge dessen lassen sich eine Vielzahl von effizienzminimierenden Beeinflussungsmöglichkeiten unterscheiden, die von Korruption bis Stimmungsmache im Wahlkreis des jeweiligen Politikers führt (vgl. *Laffont/Tirole* 1993, S. 476 oder von *Alemann* 1987, S. 174).

Diese mangelnde Kontrollmöglichkeit ist z.T. durch die in der Regel vagen Definitionen von Zielen und Vorgehensweisen begründet, die für die Handelnden in den Verfassungen (Governance 1) vorgegeben sind (vgl. *Laffont/Tirole* 1993, S. 593).

Ineffizienzen können nur abgebaut werden, wenn der Gewichtungparameter a zunimmt der die Interessen des Gemeinwohls gegenüber den Partialinteressen berücksichtigt (vgl. *Grossman/Helpman* 1994, S. 843). So besteht die Möglichkeit, die Transparenz wirtschaftspolitischer Entscheidungsprozesse zu erhöhen (vgl. dazu *Dixit* 1996, S. 11), um die damit einhergehende die Beeinflußbarkeit der Wirtschaftspolitik durch die Partialinteressen abzubauen (vgl. *Tirole* 1994, S. 14–17). Dazu bieten sich eine Rotation der wirtschaftspolitisch handelnden Personen und eine Regelbindung ihrer Handlungen an. Generell muß bei unvollkommener Aufsicht versucht werden, das Interesse der Lobbygruppen an der Regulierung zu senken (vgl. *Laffont/Tirole* 1993, S. 448). Durch einen ständigen Legitimierungszwang für den Subventionsempfänger können z. B. sehr spezifizierte Regulierungen für kleinste Gruppen vermieden werden¹².

Umgekehrt ist bei rent-shifting-Prozessen Öffentlichkeit hilfreich, da hier öffentlicher Druck die Subventionsempfänger stark unter Druck setzt.

Daraus ergibt sich als weitere Aussage (A7):

Die prozeßbedingten Effizienzverluste durch das Angebot an Rentenumlenkung sind um so höher, je geringer Transparenz und Kontrollmöglichkeiten der wirtschaftspolitisch Handelnden durch die Wahlbürger sind.

II. Besitzt die Wirtschaftspolitik als Agent eine Vielzahl von Aufgaben die durch den Principal (die Wähler) gestellt wurden, liegt eine *Multitask Principal Agent-Situation* vor. Entscheidend dabei ist die Gestaltung der Anreizstrukturen, die eine Lenkungswirkung hin zu einer rationalen Verwendung der knappen Entscheidungskapazität ermöglicht. So müssen im politischen Prozeß Aufgaben, die in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen werden, aber eine hohe wirtschaftspolitische Bedeutung aufweisen, so in ihrer Anreizstruktur aufgewertet werden, daß demgegenüber Handlungen mit hoher Öffentlichkeits- aber geringer wirtschaftspolitischer Wirkung unterdrückt werden (vgl. *Dixit / Londregan* 1995, S. 856 oder *Dixit* 1996, S. 96). Anders als der Manager – eine funktionierende Überwachungsstruktur durch die Kapitaleigner (corporate governance) im Unternehmen unterstellt – kann der „politische Manager“ die Folgen seines Handelns nicht in Kosten oder anderen monetären Größen spüren (vgl. *Tollison* 1982, S. 589). Die Untersuchungen des „Multi Task Principal Agent-Problems“ kommen bezüglich dieses Anreizproblems zu dem Ergebnis, daß differenzierte Anreizbündel, die nicht nur Geld und Freiraum in der Aufgabenverrichtung, sondern vor allem Karriereperspektiven enthalten, von besonderer Bedeutung sind (vgl. *Holmström / Milgrom* 1991, S. 50 oder *Tirole* 1994, S. 6–7).

Daraus folgt als weitere Aussage (A8):

Die prozeßbedingten Effizienzverluste durch das Angebot an Rentenumlenkung sind um so höher, je unvollkommener die Anreizbündel für wirtschaftspolitisch Handelnde sind.

Durch das Auftreten von Partialinteressen im Teilmarkt für Rentenumlenkung konnten damit insgesamt 8 Aussagen über die Ursachen von prozeßbedingten Effizienzverlusten durch lobbyistische Beeinflussung abgeleitet werden; sechs bei der Nachfrage von Rentenumlenkungen und zwei weitere beim Angebot von Rentenumlenkung. Weitere prozeßbedingte Effizienzverluste durch lobbyistische Beeinflussung können durch öffentliche Interessen im „Teilmarkt für Handlungsförderung und -entwertung“ entstehen (vgl. Abb. 11 in Abschnitt D.I.). Sie sollen im nächsten Abschnitt betrachtet werden.

¹² Aus dieser Überlegung ergibt sich, daß eine rationale Behandlung des Subventionsabbaus zu einer Verschiebung des Schwergewichtes von Steuervergünstigungen zu Finanzhilfen. Letztere sind in Deutschland im Haushalt zu beschließen was den Druck auf die Subventionsempfänger erhöht (vgl. dazu *DIW* 1999b, S. 320).

2. Effizienzverluste durch öffentliche Interessen im „Teilmarkt für Handlungsförderung und -entwertung“

Prozeßbedingte Effizienzverluste durch Abgleich von Nachfrage und Angebot von Handlungsförderung und Handlungsentwertung haben anders als diejenigen durch Abgleich von Nachfrage und Angebot von Rentenumlenkung (Abschnitt D.II.1.) ihren Ursprung nicht in Partialinteressen, sondern in öffentlichen Interessen. Öffentliche Interessen im „Teilmarkt für Handlungsförderung und -entwertung“ können zudem sowohl bei der Nachfrage von Handlungsförderung und -entwertung (Abschnitt D.II.2.a)) als auch bei ihrem Angebot (Abschnitt D.II.2.b)) zu Ineffizienzen führen.

a) Effizienzverluste bei der Nachfrage von Handlungsförderung und -entwertung

Ausgangspunkt der Betrachtung von prozeßbedingten Effizienzverlusten bei der Handlungsförderung und -entwertung ist es, Fehlallokationen von Produktionsfaktoren zu vermeiden oder zu korrigieren. Durch öffentliches Interesse legitimierte staatliche Eingriffe in den Markt können einerseits auf die Erhöhung der (dynamischen) Effizienz des Marktgeschehens und die Maximierung der ökonomischen Rente (Konsumenten- und Produzentenrente) abzielen und andererseits solche Handlungen unterbinden, die zu negativen Wirkungen auf die Volkswirtschaft führen. Wirtschaftspolitische Beeinflussung durch Nachfrager (Konsumenten und Produzenten) im öffentlichen Interesse ist folglich an die Existenz von (positiven oder negativen) externen Effekten gebunden (vgl. dazu *Greenwald/Stiglitz* 1986), andernfalls sind staatliche Eingriffe weder ordnungskonform noch effizienzsteigernd.

Ein externer Effekt ergibt sich beispielsweise auf der Produzentenseite, wenn die Produktionsfunktion eines Unternehmens direkt durch die Handlungen anderer Unternehmen beeinflusst wird (vgl. *Varian* 1990, S. 266). Je nachdem, ob diese Beeinflussung positiv oder negativ ist, ergeben sich positive oder negative externe Effekte. Eine technologische Entwicklung ist ein typisches Beispiel für einen positiven, Umweltverschmutzung für einen negativen externen Effekt.

Die Förderung als zukunftssträchtig erachteter Industriezweige ist ein klassisches Beispiel für die Ausnutzung *positiver externer Effekte*. Sie ist keinesfalls unumstritten. Der Einsatz staatlicher Ressourcen wird hierbei durch erhoffte positive externe Effekte gerechtfertigt, von denen infolge der dadurch induzierten technologischen Weiterentwicklungen zeitlich verzögert alle Unternehmen profitieren können. Insbesondere an der Definition des „öffentlichen Interesses“ entzündet sich die Kritik einer derart legitimierten Industriepolitik (vgl. dazu *Proff* 1998a und b). Dabei geht es vor allem um die Frage, warum die Wirtschaftspolitik bessere Erkenntnisse über die zukünftige Entwicklung von Märkten haben sollte als ein Unternehmer. Im Zuge dieser Kritik wird sehr häufig der Vorwurf der Technokratie

erhoben, weil die Projektauswahl oft abgekoppelt vom Marktgeschehen nach einer von Politikern entworfenen Zielfunktion erfolgt. Dieser klassischen Kritik ist immer dann zuzustimmen, wenn ein Marktmechanismus die Projektauswahl – verstanden als Wahl zwischen verschiedenen Investitionsprojekten – übernehmen könnte. Dies ist allerdings in der Realität nicht immer der Fall. So sind z. B. Kreditmärkte im allgemeinen durchaus, im speziellen Bereich des Wagniskapitals aber keinesfalls vollkommen, was die neo-institutionalistische Kapitalmarkttheorie zeigt (vgl. dazu *Schmidt / Terberger* 1996, Teil V).

Dabei spielt in diesem Zusammenhang vor allem die „adverse selection“ Problematik eine große Rolle. Als „adverse selection“ wird die überproportionale Auswahl sogenannter „schlechter Risiken“, d. h. von Investitionsobjekten mit hoher Mißerfolgswahrscheinlichkeit, bezeichnet. Bei schlechten Risiken besteht ein Anreiz, die (staatlichen) Geldgeber zu täuschen, („moral hazard“-Problem vgl. dazu *Molitor* 1987, S. 21 – 23). So sind z. B. Investoren, die die größten Risiken eingehen, am eifrigsten um Förderung bemüht, da sie wissen, daß sie die Kredite bei einem Fehlschlag des Investitionsprojektes ohnehin nicht zurückzahlen können (vgl. *Mishkin* 1997, S. 2). Entsprechend werden allerdings staatliche Geldgeber häufig sehr restriktiv bei der Vergabe von Förderungsmitteln an ihnen unbekannte Unternehmen, so daß auch potentiell „gute Risiken“ keine Unterstützung erhalten. Als Ansatzpunkte zur Reduktion des moral hazard-Problems werden z. B. bei Handlungsförderungen Selbstbeteiligungen der Geförderten verlangt (vgl. *Molitor* 1987, S. 23). Als weiterer Satz über die Ursachen von Effizienzverlusten durch lobbyistische Beeinflussung ergibt sich damit die Aussage (A9):

Die prozeßbedingten Effizienzverluste bei der Nachfrage nach Handlungsförderung und Handlungsentwertung sind um so höher, je stärker auf unvollkommenen Märkten bei Erwartungen positiver Externalitäten moral hazard-Verhalten vorliegt, das nicht durch Selbstbeteiligung der Marktakteure reduziert werden kann.

Liegen *negative externe Effekte* vor, dann ergibt sich für die Verursacher der externen Effekte angesichts der drohenden Handlungsentwertung durch die Wirtschaftspolitik ein sehr großes Interesse an lobbyistischer Beeinflussung. Anders als im Grundmodell in Abb. 12 würde ein Ge- oder Verbot durch Handlungsentwertung der Wirtschaftspolitik dem Wirtschaftssubjekt keinen Anpassungsspielraum im Sinne von Preisanpassung lassen. Daher werden Unternehmen die von Ge- oder Verboten betroffen werden sehr hohe Lobbyaufwendungen tätigen. Damit entbrennt ein massiver Lobbywettbewerb mit den Handlungsentwertung nachfragenden Interessengruppen entsprechend den Überlegungen bei Aussage 4 in Abschnitt D.II.1.a). Zudem gilt es auch hier wieder – das free-rider-Problem ist zu beachten.

Aufgrund der asymmetrischen Interessenverteilung besteht entsprechend den Überlegungen im Grundmodell der lobbyistischen Beeinflussung ein hohes Maß an Ineffizienz. Dies begründet eine weitere Aussage über die Ursachen von Effizienzverlusten durch lobbyistische Beeinflussung (A10):

Die prozeßbedingten Effizienzverluste bei der Nachfrage nach Handlungsförderung und Handlungsentwertung sind um so höher, je stärker auf unvollkommenen Märkten negative Externalitäten vorliegen und free-rider-Probleme vorhanden sind.

Prozeßbedingte Effizienzverluste entstehen nicht nur durch Nachfrage nach Handlungsförderung und -entwertung, sondern auch durch Angebot solcher wirtschaftspolitischen Eingriffe. Dies soll nun abschließend untersucht werden.

b) Effizienzverluste durch Angebot von Handlungsförderung und -entwertung

Durch Angebot von Handlungsförderung und -entwertung ergeben sich die gleichen Ineffizienzen wie durch Angebot von Rentenumlenkungen (Abschnitt D.II.1.b)), da auch hier die in Abb. 13 gezeigten Principal Agent-Beziehungen in wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozessen unterstellt werden müssen. Damit gelten die oben formulierten Aussagen A7 und A8 auch hier:

Die prozeßbedingten Effizienzverluste beim Angebot an Rentenumlenkung sind um so höher, je geringer Transparenz und Kontrollmöglichkeiten der wirtschaftspolitischen Handelnden durch die Wahlbürger sind.

Und:

Die prozeßbedingten Effizienzverluste beim Angebot an Rentenumlenkung sind um so höher, je unvollkommener die Anreizbündel für wirtschaftspolitisch Handelnde sind.

Bislang konnten aus der Betrachtung des „Marktes für wirtschaftspolitische Beeinflussung“ insgesamt 10 Aussagen über die Ursachen prozeßbedingter Ineffizienzen abgeleitet werden (Abschnitt D.II.). Im folgenden Abschnitt geht es nun darum, zusätzliche Effizienzverluste auszumachen, die sich aus der institutionellen Einbettung dieses „Marktes für wirtschaftspolitische Beeinflussung“ ergeben.

III. Effizienzverluste in der institutionellen Einbettung des Marktes für wirtschaftspolitische Beeinflussung

Neben Eingriffen in die wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozesse durch Rentenumlenkung sowie Handlungsförderung und -entwertung hat die Wirtschaftspolitik allgemein die Aufgabe, durch effiziente Institutionen Rahmenbedingungen zu schaffen, die die Transaktionskosten in einer Volkswirtschaft minimieren (vgl. North 1986, S. 236). Auf solche Institutionen sollen Teilbereiche des wirtschaftspolitischen Prozesses verlagert werden (vgl. Meier / Mettler 1985, S. 180 und 186).

In Abschnitt C.I.2.b) wurde begründet, daß durch unzureichende Übereinstimmung von Markträumen und institutionellen Regulierungsräumen ein „institutionelles Mismatch“ in der Governance 2 (vgl. Abb. 11 in Abschnitt D.I.) entstehen kann, das zu weiteren Effizienzverlusten führt¹³.

Diese institutionenbedingten Effizienzverluste können wiederum die zuvor in Abschnitt D.II. beschriebenen prozeßbedingten Effizienzverluste verstärken.

Deshalb gilt es nun die Ursachen für ein effizienzsenkendes institutionelles Mismatch in einer Volkswirtschaft zu untersuchen¹⁴. Weil – anders als die große Bedeutung der Neuen Institutionen Ökonomie in der wirtschaftspolitischen Diskussion vermuten lassen könnte – auch die institutionelle Einbettung wirtschaftspolitischer Entscheidungsprozesse erst unzureichend ausgeleuchtet ist, und somit zur „black box“ (*Dixit* 1996, S. 9) wirtschaftspolitischer Entscheidungen über die zur Zielerreichung benötigten Mittel beiträgt, wird nun zunächst untersucht, wie Institutionen in der ökonomischen Literatur gesehen werden (Abschnitt D.III.1.). Anschließend sollen dann institutionenbedingte Effizienzverluste durch das institutionelle Mismatch im gegenwärtigen wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozeß begründet werden (Abschnitt D.III.2.).

1. Institutionen in der ökonomischen Literatur

Institutionen sind in der weiteren Definition alle „interaktionsrelevanten Regeln und Regelsysteme“ (*Mussler / Wohlgemuth* 1994, S. 2). Damit umfassen sie sowohl Organisationen (externe Institutionen) mit der Aufgabe, öffentliche Güter bereitzustellen, als Teil der Aufbauorganisation der Wirtschaftspolitik, als auch Normen (verhaltenssteuernde, interne Institutionen), als Teil der Ablauforganisation der Wirtschaftspolitik (vgl. Abb. 14).

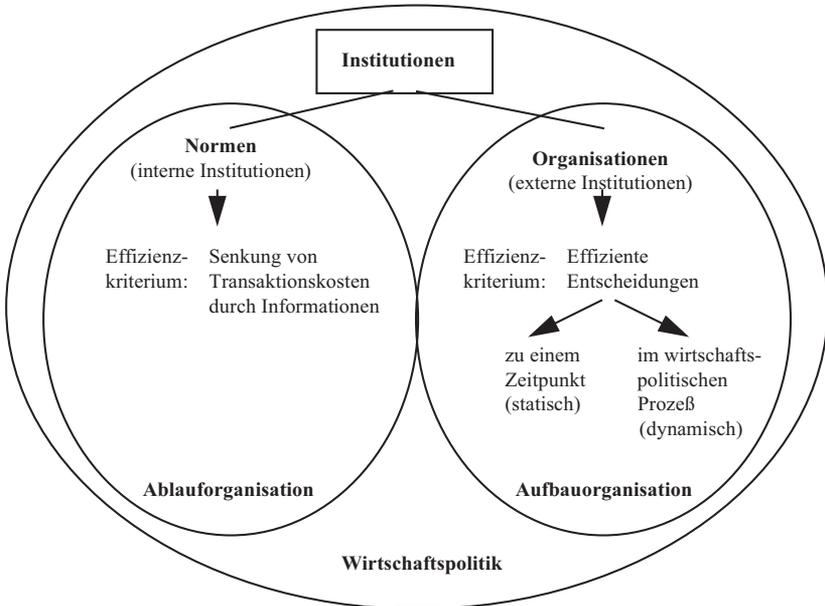
Die internen Institutionen sind diejenigen, die im Rahmen der Neuen Institutionen Ökonomik vorwiegend betrachtet werden. Dies begründet sich dadurch, daß innerhalb der heterogenen Neuen Institutionen Ökonomik (vgl. dazu *Erlei* 1998, S. 26) der Property Rights-Ansatz und die Evolutorische Schule gesellschaftliche Institutionen nicht als „Folge einer bewußten Gestaltung“ sondern als „unintendiertes Ergebnis individueller Handlungen“ betrachten (*Wellessen* 1994, S. 49).

Dem steht die Sichtweise von *Gäffen* gegenüber, daß die Bildung von Institutionen durch ihre erwarteten Wirkungen begründet wird (vgl. 1983, S. 30). Damit bezieht er sich auch auf externe Institutionen, die als Organisationen über (lobbyanfällige) Entscheidungsmechanismen für die Bereitstellung öffentlicher Güter verfügen. Gerade um externe Institutionen geht es auch, wenn die Rationalität der

¹³ Das Auseinanderfallen von Marktraum (d. h. entsprechend der hier verwendeten Marktdefinition des Raumes mit schneller Angleichung der Preise für ein Gut) und wirtschaftspolitischem Regulierungsraum (d. h. der durch die Wirtschaftspolitik bereitgestellten institutionellen Einbettung des Marktes) bildet den inhaltlichen Kern eines Verständnisses von „weltwirtschaftlicher Interdependenz“.

¹⁴ Auf das Verhältnis von Institutionen und Prozessen wird erst in Abschnitt E.IV. näher eingegangen, da die Aufteilung vom politischem Willen zur Kompetenzaufgabe abhängt (vgl. dazu z. B. *Möschel* 1994, S. 131) und es hier zunächst um ein ökonomisches Beurteilungsgerüst geht.

Wirtschaftspolitik aufgrund des vorhandenen Mismatches zwischen dem Markt- und dem Regulierungsraum verbessert werden soll. Hier helfen Normen individuellen Verhaltens nur mittelfristig weiter, geht es doch vor allem um die effiziente Versorgung mit öffentlichen Gütern.



Quelle: Eigener Entwurf anhand Erlei (1998) S. 25–30; Gäfgen (1983), S. 30–42; Kasper/Streit (1998), S. 381 und Wellessen (1994), S. 49–53.

Abb. 14: Ansätze zur Institutionenforschung

Deshalb müssen hier die *Effizienzverluste durch das institutionelle Mismatch im Rahmen der Governance 2 als institutionelle Einbettung des „Marktes für wirtschaftspolitische Beeinflussung“ bei Organisationen (externen Institutionen) ansetzen*¹⁵. Als Organisationen bieten Institutionen öffentliche Güter auf der Basis eines (politisch determinierten) bewußten Willens für einen definierten Raum an. Dabei geht es hier entsprechend den Überlegungen aus Abb. 1 weniger um die Ausgliederung staatlicher Dienstleistungen an private Anbieter, sondern eher um die optimale Gestaltung institutioneller Regulierungsräume für originäre wirtschaftspolitische Aufgaben der Handlungsförderung (z. B. Förderprogramme) und Handlungsentwertung (z. B. Ge- und Verbote).

¹⁵ Das bedeutet nicht, daß die Wirtschaftspolitik nicht ebenfalls versuchen kann, das Verhalten und damit auch die internen Institutionen durch Überzeugungs- und Informationsarbeit zu verändern.

Um im nächsten Abschnitt Effizienzverluste in der institutionellen Einbettung des „Marktes für wirtschaftspolitische Beeinflussung“ abzuleiten, bedarf es eines Rückgriffs auf mikroökonomische Ansätze vorwiegend auf der Basis der Theorie des Unternehmens. Institutionen werden hier als Organisationen betrachtet (vgl. z. B. *Erlei* 1998 oder *Picot u. a.* 1998).

2. Effizienzverluste durch das institutionelle Mismatch

Hier gilt es nun zusätzlich zu den prozeßbedingten Effizienzverlusten der lobbyistischen Beeinflussung Ineffizienzen infolge des institutionellen Mismatches zu begründen, die die prozeßbedingten Effizienzverluste gleichzeitig verstärken.

Zur Analyse optimaler Regulierungsräume kann die Clubtheorie herangezogen werden, die optimale Regulierungsräume für öffentlich angebotene Güter begründet (vgl. z. B. *Hochmann u. a.* 1995, S. 1224)¹⁶. Die Clubtheorie entstammt der Public Choice-Forschung (vgl. dazu *Buchanan* 1965, *Mueller* 1997, S. 150–154) und bestimmt optimale Regulierungsräume durch Betrachtung von Kosten- und Nutzenverläufen¹⁷

1. in Abhängigkeit von der Zahl der Clubteilnehmer (horizontale Größe des Regulierungsraumes) bei nur einem öffentlich angebotenen Gut zur Lösung eines wirtschaftspolitischen Problems („one product club“) und
2. in Abhängigkeit von der Zahl der öffentlich angebotenen Güter und damit der erforderlichen Problemlösungen (vertikale Größe des Regulierungsraumes) bei mehreren öffentlich angebotenen Gütern („multi-product-club“), als dem in demokratischen Volkswirtschaften realistischeren Fall.

I. Bei Annahme nur eines wirtschaftspolitischen Problems und entsprechend nur eines öffentlich angebotenen Gutes (*one product club*) läßt sich bezüglich des Kostenverlaufs mit Hilfe von *Skalenvorteilen* begründen, daß die infolge der hohen Investitionen (Fixkosten) in die Produktion eines öffentlich angebotenen Gutes hohen Durchschnittskosten mit steigender Zahl der Clubmitglieder bzw. steigender horizontaler Größe des Regulierungsraumes sinken (vgl. *Blanchard* 1991; S. 443–445, *Homburg* 1998, S. 15 oder *Sandler/Tschirhart* 1980). Entsprechend erscheint aus Kostensicht eine Entscheidungskompetenz einer stark zentralisierten Körperschaft effizient, wenn Integrationsvorteile ausnutzbar sind.

Bezüglich des Nutzenverlaufs läßt sich mit Hilfe von *Präferenzen* der Nachfrager bzw. Nutzer des öffentlich angebotenen Gutes begründen, daß der Nutzen mit

¹⁶ Die Vorgehensweise der Clubtheorie entspricht in der Methodik den Überlegungen zum optimalen Zentralisierungsgrad (vgl. *Lüth* 1997, S. 35 oder *Sauerland* 1997, S. 164–180).

¹⁷ Generell besteht dabei ein Problem der Operationalisierung, wobei die Einschätzung des Nutzens öffentlicher Leistungen das schwierigste Problem darstellt (vgl. *Brümmerhoff* 1987, S. 479 oder *Proff* 2000a).

der Häufigkeit der Nutzung und damit mit steigender horizontaler Größe des Regulierungsraumes abnimmt (vgl. *Berglas* 1976, S. 117). Damit geht die Clubtheorie von einem quasi-öffentlichen Gut aus¹⁸. Bei einer öffentlichen Dienstleistung wie einem Kindergarten oder einem Schwimmbad fällt der individuelle Nutzen mit steigender Nutzung aufgrund von Überfüllungserscheinungen (vgl. *Mueller* 1997, S. 151). Auch Regulierungen zur Rentenumlenkung oder Handlungsförderung und -entwertung verlieren mit steigender Zahl von Nutzern an Effizienz¹⁹. Dies wird traditionell aus der Föderalismustheorie²⁰ begründet. Danach führt die bessere Informationsqualität²¹ in kleineren Regulierungsräumen und bei Verlagerung der Entscheidungskompetenz auf eine nachgelagerte Körperschaft zu einem höheren Nutzen für die Nachfrager, weil sowohl bestehende Präferenzen (in statischer Betrachtung) als auch Präferenzänderungen (dynamischer Betrachtung) besser erfaßt werden können. Da die Qualität von statischem Wissen und dynamischen Lernen mit steigender Informationsqualität steigt, sind Flexibilitäts- und Innovationsvorteile ausnutzbar (vgl. z. B. *Brümmerhoff* 1989, S. 467–473; *Homburg* 1998, S. 15; *Laaser/Stehn* 1996, S. 60–61 oder *Zimmermann/Henke* 1987, S. 102). Aus dem Föderalismustheorem resultiert das Subsidiaritätsprinzip, ein Zuständigkeitsprinzip, das stets eine Verlagerung von Entscheidungen (Kompetenzen) auf die dezentralere Ebene vorsieht (vgl. z. B. *Fischer/Schley* 1998, S. 31, *Laaser/Stehn* 1996, S. 60 oder *Lüth* 1997, S. 3).

Den Verlauf von (Durchschnitts)Kosten und (individuellem) Nutzen eines quasi-öffentlichen Gutes in Abhängigkeit von der Zahl der Clubmitglieder bzw. horizontalen Regulierungsraumgröße zeigt Abb. 15.

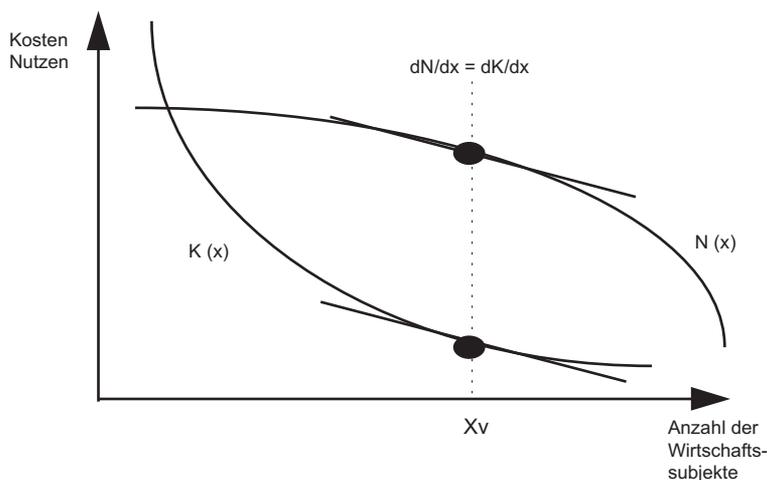
Die Nutzerzahl X_r , bei der die Gradienten dN/dx und dK/dx übereinstimmen, gibt einen Hinweis auf die Größe des optimalen wirtschaftspolitischen Regulierungsraumes – mit einem optimalen Kosten-Nutzenverhältnis.

¹⁸ Der Nutzen eines quasi öffentlichen Gutes liegt zwischen – dem Nutzen eines öffentlichen Gutes, dessen Nutzung durch ein Wirtschaftssubjekt die Nutzung durch andere Wirtschaftssubjekte nicht beeinträchtigt (Nichtrivalität im Konsum) und – dem Nutzen eines privaten Gutes, dessen Nutzung durch ein Wirtschaftssubjekt die Nutzung für alle anderen Wirtschaftssubjekte verhindert (vgl. *Buchanan* 1965, S. 2–3).

¹⁹ Dabei wird in Abschnitt E.IV. zu zeigen sein, daß dieser Nutzenverlust je nach wirtschaftspolitischem Problem sich auf unterschiedlichste Raumgrößen bezieht.

²⁰ Föderalismus bezeichnet ein staatliches System mit (mehr oder weniger) weitgehender Selbstständigkeit seiner Mitglieder (vgl. *Brümmerhoff* 1989, S. 467).

²¹ Die Informationsqualität ist in kleineren Räumen besser, weil dort eine stärkere Homogenität der Nachfragerpräferenzen angenommen werden kann als in größeren Räumen (vgl. *Brümmerhoff* 1989, S. 469). Den Präferenzen dort kann somit entsprochen werden. Die bei der Konzipierung des öffentlichen Gutes in größeren Regulierungsräumen herangezogenen durchschnittlichen Präferenzwerte weichen von der Realität ab und verursachen damit Ineffizienzen, weil den tatsächlichen Präferenzen des einzelnen Nachfragers nicht richtig entsprochen wird.



Quelle: Eigener Entwurf anhand Buchanan (1965, S. 7).

Abb. 15: Verlauf von Kosten und Nutzen eines quasi-öffentlichen Gutes bei steigender Regulierungsraumgröße

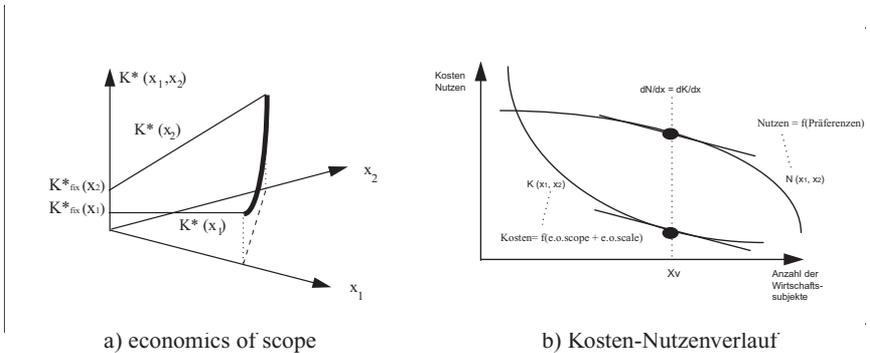
II. Theoretisch läßt sich so für jedes wirtschaftspolitische Problem ein optimaler horizontaler Regulierungsraum bestimmen, um dort ein quasi-öffentliches Gut anzubieten (vgl. *de Spindler* 1998, S. 31). Es werden also so viele „one product clubs“ gebildet, wie Probleme bestehen. Weil sich dabei die horizontalen Regulierungsgebiete zwangsläufig überschneiden, führt dies in parlamentarischen Demokratien zu hohen Partizipations-, Konsens- und Administrationskosten. Daher erfolgt eine Verdichtung der volkswirtschaftlichen Probleme und entsprechend der horizontalen Regulierungsgebiete (Clubs) auf wenige Ebenen (vgl. *Brümmerhoff* 1989, S. 471), in denen dann mehrere quasi-öffentliche Güter angeboten werden.

Das gemeinsame Angebot mehrerer quasi-öffentlicher Güter in Mehrprodukt-Clubs bietet dabei die Möglichkeit, Verbundvorteile (economies of scope) bei der Produktion der Güter zu nutzen. Sie können durch Verwendung gemeinsamer Inputfaktoren oder gemeinsamer Produktion zur Auslastung von Produktionsanlagen mit technisch bedingten Mindestkapazitäten begründet werden (vgl. z. B. *Baumol u. a.* 1982) und nehmen mit steigender Integration quasi-öffentlicher Güter (d. h. mit steigender vertikaler Größe des Regulierungsraumes) zu.

Die Verdichtung des Angebots quasi-öffentlicher Güter in einem gemeinsamen Regulierungsraum kann gleichzeitig aber auch den aggregierten Nutzenverlauf verändern. Dann nämlich, wenn die Nutzenverläufe der einzelnen Güter nicht deckungsgleich sind und damit einzelne Nutzer eine unzureichende Erfüllung ihrer Präferenzen hinnehmen müssen (vgl. *Brueckner / Lee* 1991, S. 207). Die aggregierten Nutzeneinbußen nehmen mit steigender Integration quasi-öffentlicher Güter (d. h. mit steigendem vertikalem Problemlösungsraum) zu.

Hier gilt es nun analog zur Optimierung des horizontalen Problemlösungsraums für ein quasi-öffentliches Gut den Problemlösungsraum für mehrere Güter zu optimieren.

Dies ist in Abb. 16 gezeigt. Dabei zeigt Abb. 16a die Konstruktion der gemeinsamen Gesamtkostenfunktion bei vorliegenden economies of scope aufgrund gemeinsamer Inputfaktoren²². Bei positiven Verbundvorteilen (economies of scope) liegt die Gesamtkostenfunktion $K^*(x_1, x_2)$ unterhalb von $K^*(x_1) + K^*(x_2)$, bei negativen Verbundwirkungen (diseconomies of scope) oberhalb. Daraus resultiert dann die Durchschnittskostenfunktion, die in Abb. 16b analog zu Abb. 15 mit der aus den Nachfragefunktionen resultierenden aggregierten Nachfragefunktion²³ verbunden wird. Daraus ergibt sich wiederum die optimale Institutionengröße (X_v), bei der die Gradienten dN/dx und dK/dx übereinstimmen.



Quelle: Eigener Entwurf.

Abb. 16: Grundstruktur von Mehrproduktclubs

Diesen Regulierungsräumen stehen regulierungsbedürftige (Markt)Räume gegenüber, die sich durch den strukturellen Wandel verändern. Struktureller Wandel bzw. neue Rahmenbedingungen (vgl. dazu Abschnitt B.II.1.a)) können neue Kosten- und Nutzenverläufe erfordern, die sich mit den bestehenden, zu einem früheren Zeitpunkt optimierten, Verläufen nicht mehr decken (vgl. Gäfgen 1983, S. 34–47). Daher kann ein institutioneller status quo nicht als einzig möglicher Zustand gesehen werden (vgl. Hurwicz 1973, S. 1).

Auf das Beispiel optimaler Währungsräume übertragen, ergibt sich angesichts des „doppelten Strukturwandels“ (Giersch 1994, S. 151) in Industrieländern eine Tendenz zum Anstieg des intraindustriellen Handels (vgl. Proff 1994, S. 129). Dies

²² Zur Vereinfachung wurde lediglich ein 2 Güterfall unterstellt, um die graphische Darstellungsform beibehalten zu können.

²³ Wobei für die Nachfrage keinerlei Verbundeffekte im Konsum unterstellt wurden, was allerdings entsprechend Abb. 16a möglich wäre.

führt (c.p.) entsprechend dem Modell von *Frankel/Rose* zu steigenden Integrationsvorteilen einer Währungsunion infolge ausnutzbarer Transaktionskostensenkungen durch Skalenvorteile (1998, S. 1012) und entsprechend zu nicht ausgenutzten Effizienzvorteilen bei starren Regulierungsräumen.

Diese strukturellen Veränderungen können sowohl (a) die Integrationsvorteile und (b) die Verbundvorteile, die in einem bestimmten Markt möglich sind, als auch (c) die Flexibilitäts- und Innovationsvorteile verändern. Sie verändern damit die optimale institutionelle Einbettung der Teilmärkte für Rentenumlenkung und Handlungsförderung und -entwertung, woraus sich quasi automatisch sechs Hypothesen ergeben. Hier werden die Hypothesen lediglich auf die Rentenumlenkung und die Handelsförderung und -entwertung bezogen, da diese für die gewählte Fragestellung zentral sind. Veränderungen in den Produktionsbedingungen öffentlicher Dienstleistungen werden nicht näher betrachtet.

Zu (a): Die verbesserte Ausnutzbarkeit von Integrationsvorteilen (durch die bessere Ausnutzung von Fixkosten) im Marktraum erfordert eine Erhöhung der horizontalen Größe des Regulierungsraums. Kann sie infolge rigider wirtschaftspolitischer Institutionen nicht erfolgen, so verursacht die Abweichung zwischen Marktraum und Regulierungsraum ein institutionelles Mismatch. Umgekehrt vermindert eine Flexibilisierung der Produktion eines quasi-öffentlichen Gutes im Marktraum die Möglichkeit, Skalenvorteile zu erzielen. Infolge der Präferenzen für kleinere horizontale Räume und deren höhere Innovationsfähigkeit wäre deshalb eine Verringerung der horizontalen Größe des Regulierungsraumes notwendig. Kann dies nicht erfolgen, verursacht die Abweichung zwischen Markt- und Regulierungsraum ein institutionelles Mismatch. Daraus ergeben sich als weitere Aussage über die Ursachen institutionenbedingter Effizienzverluste die folgende Aussage (A11):

Die institutionenbedingten Effizienzverluste sind um so höher, je stärker im Marktraum Integrationsvorteile ausnutzbar sind und eine Erweiterung des horizontalen Regulierungsraumes notwendig, aber infolge rigider Institutionen nicht möglich ist.

Sowie (A12):

Die institutionenbedingten Effizienzverluste sind umso höher, je weniger im Marktraum Integrationsvorteile ausnutzbar sind und je stärker eine Verringerung der horizontalen Regulierungsraumes zur Ausnutzung von Flexibilitäts- und Innovationsvorteilen notwendig, aber infolge rigider Institutionen nicht möglich ist.

Zu (b): Die zunehmende Vernetzung zwischen vertikalen Markträumen für einzelne quasi-öffentliche Güter, die Verbundvorteile ermöglicht, erfordert (c.p.) eine Erhöhung der Anzahl der öffentlichen Güter in definierten Mehrproduktclubs, um die Verbundeffekte auch ausreichend nutzen zu können. Kann dies infolge rigider wirtschaftspolitischer Institutionen nicht erfolgen, so verursacht die Abweichung zwischen Markträumen und Regulierungsräumen über alle Mehrproduktclubs in einer Volkswirtschaft ein institutionelles Mismatch, da Aufgaben in suboptimalen Clubkonstellationen verbleiben.

Im Umkehrschluß kann eine zunehmende Absorption wirtschaftlicher Verflechtungen in zentralere Regulierungsräume der Markträume eine Erhöhung der Größe der vertikalen Regulierungsräume erfordern, um dort die Verbundvorteile nutzen zu können. Damit ergibt sich ein institutionelles Mismatch aufgrund der Nichtausnutzung zentraler oder dezentraler

Verbundvorteile. Daran ergeben sich als weitere Aussage (A13 und A14) über die Ursache institutionenbedingter Effizienzverluste:

Die institutionenbedingten Effizienzverluste sind um so höher, je stärker im Marktraum Verbundvorteile ausnutzbar sind und eine Erhöhung der vertikalen Größe des Regulierungsraumes aber infolge rigider Institutionen nicht möglich ist.

Die institutionenbedingten Effizienzverluste sind um so höher, je weniger im Marktraum Verbundvorteile ausnutzbar sind, eine Reduktion der vertikalen Größe des Regulierungsraumes aber infolge rigider Institutionen nicht möglich ist.

Zu (c): Die Veränderungen zentraler und dezentraler Präferenzen (d. h. des Grundkonsens) in der Bevölkerung führen bei rigiden institutionellen Strukturen zu Ineffizienzen. Daraus ergeben sich nochmals zwei Aussagen (A15 und A16) über die Ursachen institutionenbedingter Effizienzverluste

Die institutionenbedingten Effizienzverluste sind um so höher, je stärker die Präferenz für eine Erhöhung der Größe des Regulierungsraumes vorhanden ist, aber infolge rigider Institutionen nicht umsetzbar ist.

Die institutionenbedingten Effizienzverluste sind um so höher, je schwächer die Präferenz für eine Verringerung der Größe des Regulierungsraumes ist, aber infolge rigider Institutionen nicht umsetzbar ist.

Damit sind im Rahmen der Analysen des Marktes für wirtschaftspolitische Beeinflussung 16 Aussagen als Maßstäbe zur Beurteilung von wirtschaftspolitischen Handlungsprogrammen entwickelt worden. Im nächsten Abschnitt wird ein Zwischenfazit erarbeitet und die Notwendigkeit einer auf diese Aussagen aufbauenden wirtschaftspolitischen Synthese erläutert.

IV. Vermeidung von Effizienzverlusten als Maßstab einer Bewertung von Vorschlägen zur Neugestaltung von Prozessen und Institutionen in heterogenen Gesellschaften

In den Abschnitten D.II. und D.III. wurden Aussagen über Ursachen von prozeß- und institutionenbedingten Effizienzverlusten beim Entscheid über wirtschaftspolitische Instrumente abgeleitet. Sie erklären im einzelnen die durch das Modell der wirtschaftspolitischen Gesamtrationalität in Abb. 10 grundsätzlich dargestellten Ursachen des Effizienzverlustes. Aus diesen Aussagen ergeben sich gleichzeitig Ansatzpunkte für die Bewertung von Vorschlägen zur Ausgestaltung der Prozesse und institutionellen Einbettung des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente in heterogenen Gesellschaften. Die prozeßbedingten Ursachen (Aussagen 1 – 10) stellt Abb. 17 zusammen. Sie lassen sich in zehn Bewertungsmaßstäbe für Vorschläge zur Verbesserung wirtschaftspolitischer Prozesse überführen.

Entsprechend lassen sich die institutionellen Ursachen für Ineffizienzen (Aussagen 11 – 16) in sechs Bewertungsmaßstäbe zur Beurteilung Verbesserungen wirtschaftspolitischer Institutionen überführen (Abb. 18).

Aussagen	Bewertungsmaßstäbe
A1: Die prozeßbedingten Effizienzverluste bei der Nachfrage nach Rentenumlenkung sind um so höher, je höher der durch die lobbyistische Beeinflussung definierte Instrumenteneinsatz ist.	B1: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolischer Prozesse sind um so effizienter, je stärker sie den durch die lobbyistische Beeinflussung def. Instrumenteneinsatz begrenzen können.
A2: Die prozeßbedingten Effizienzverluste bei der Nachfrage nach Rentenumlenkung sind um so höher, je größer die Zahl der konkurrierenden Lobbygruppen ist.	B2: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolischer Prozesse sind um so effizienter, je stärker sie die Zahl der konkurrierenden Lobbygruppen begrenzen können.
A3: Die prozeßbedingten Effizienzverluste bei der Nachfrage nach Rentenumlenkung sind (c.p.) bei einer mittleren lobbyistischen Konzentration maximal.	B3: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolischer Prozesse sind um so effizienter, je stärker sie eine mittlere lobbyistische Konzentration verhindern können.
A4: Die prozeßbedingten Effizienzverluste bei der Nachfrage nach Rentenumlenkung sind (c.p.) um so höher, je größer die Bedeutung des Binnenmarktes für die Lobbygruppen ist.	B4: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolischer Prozesse sind um so effizienter, je stärker sie die Bedeutung der Inlandsmärkte für die Lobbygruppen verringern.
A5: Die prozeßbedingten Effizienzverluste bei der Nachfrage nach Rentenumlenkung sind um so höher, je höher der Überschneidungsgrad zwischen Nutzen und Schaden durch die Rentenumlenkung (Lobbyüberschneidung) ist.	B5: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolischer Prozesse sind um so effizienter, je stärker sie Überschneidungen zwischen Nutzen und Schaden der Rentenumlenkung (Lobbyüberschneidungen) zurückdrängen.
A6: Die prozeßbedingten Effizienzverluste bei der Nachfrage nach Rentenumlenkung sind um so höher, je länger wirtschaftspolitische Reformen zeitlich verzögert werden und je mehr damit der politische Druck auf die Befriedigung von Partialinteressen steigt.	B6: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolischer Prozesse sind um so effizienter, je weniger wirtschaftspolitische Reformen zeitlich verzögert werden und je weniger Druck zur Befriedigung von Partialinteressen damit besteht.
A7: Die prozeßbedingten Effizienzverluste beim Angebot an Rentenumlenkung sind um so höher, je geringer Transparenz und Kontrollmöglichkeiten der wirtschaftspolitisch Handelnden durch die Wahlbürger sind.	B7: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolischer Prozesse sind um so effizienter, je mehr Transparenz und Kontrollmöglichkeiten der wirtschaftspolitisch Handelnden durch die Wahlbürger zugelassen werden.
A8: Die prozeßbedingten Effizienzverluste beim Angebot an Rentenumlenkung sind um so höher, je unvollkommener die Anreizbündel für wirtschaftspolitisch Handelnden sind.	B8: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolischer Prozesse sind um so effizienter, je eher vollkommene Anreizbündel für wirtschaftspolitisch Handelnde durch die Wahlbürger zugelassen werden.
A9: Die prozeßbedingten Effizienzverluste bei der Nachfrage nach Handlungsförderung und -entwertung sind um so höher, je stärker auf unvollkommenen Märkten Erwartungen positiver Externalitäten („moral hazard“-Verhalten) bestehen, die nicht durch Selbstbeteiligung der Marktakteure reduziert werden kann.	B9: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolischer Prozesse sind um so effizienter, je weniger auf unvollkommenen Märkten Erwartungen positiver Externalitäten bestehen, die nicht durch Selbstbeteiligung der Marktakteure reduziert werden können.
A10: Die prozeßbedingten Effizienzverluste bei der Nachfrage nach Rentenumlenkung sind um so höher, je stärker auf unvollkommenen Märkten negative Externalitäten vorliegen und „free rider“-Probleme vorhanden sind.	B10: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolischer Prozesse sind um so effizienter, je weniger auf unvollkommenen Märkten Erwartungen negativer Externalitäten bestehen und „free rider“-Probleme vorhanden sind.

Quelle: Eigener Entwurf.

Abb. 17: Bewertungsmaßstäbe zur Vermeidung prozessuraler Ineffizienzen im Entscheide über wirtschaftspolitische Instrumente

DOI <https://doi.org/10.5790/978-3-428-50986-7>

Aussagen	Bewertungsmaßstäbe
<p>A11: Die institutionenbeding ten Effizienzverluste sind um so höher, je stärker im Marktraum Integrationsvorteile ausnutzbar sind und eine Erweiterung des horizontalen Regulierungsraumes notwendig, aber infolge rigider Institutionen nicht möglich ist.</p>	<p>B11: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolischer Institutionen sind um so effizienter, je stärker sie auf eine Ausnutzung von Integrationsvorteilen im Marktraum hinwirken können und eine Erweiterung des horizontalen Regulierungsraumes möglich machen.</p>
<p>A12: Die institutionenbedingten Effizienzverluste sind um so höher, je weniger im Marktraum Integrationsvorteile ausnutzbar sind und je stärker eine Verringerung des horizontalen Regulierungsraumes zur Ausnutzung von Flexibilitäts- und Innovationsvorteilen notwendig, aber infolge rigider Institutionen nicht möglich ist.</p>	<p>B12: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolischer Institutionen sind um so effizienter, je stärker sie auf eine Nutzung von Integrationsvorteilen im Marktraum hinwirken können und eine Verringerung des horizontalen Regulierungsraumes zur Ausnutzung von Flexibilitäts- und Innovationsvorteilen möglich machen.</p>
<p>A13: Die institutionenbedingten Effizienzverluste sind um so höher, je stärker im Marktraum Verbundvorteile ausnutzbar sind, eine Erhöhung der vertikalen Größe des Regulierungsraumes aber infolge rigider Institutionen nicht umsetzbar ist.</p>	<p>B13: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolischer Institutionen sind um so effizienter, je stärker sie bei zunehmender Ausnutzbarkeit von Verbundvorteilen eine Erhöhung der vertikalen Größe des Marktraumes ermöglichen.</p>
<p>A14: Die effizienzbedingten Effizienzverluste sind um so höher, je weniger im Marktraum Verbundvorteile ausnutzbar sind, eine Reduktion der vertikalen Größe des Regulierungsraumes aber infolge rigider Institutionen nicht möglich ist.</p>	<p>B14: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolischer Institutionen sind um so effizienter, je stärker sie bei sinkender Ausnutzbarkeit von Verbundvorteilen eine Reduktion der vertikalen Größe des Marktraumes ermöglichen.</p>
<p>A15: Die institutionenbedingten Effizienzverluste sind um so höher, je stärker die Präferenz für eine Erhöhung der Größe des Regulierungsraumes vorhanden ist, aber infolge rigider Institutionen nicht umsetzbar ist.</p>	<p>B15: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolischer Institutionen sind um so effizienter, je eher sie eine Umsetzung der Präferenz für eine Erhöhung der Größe des Regulierungsraumes ermöglichen.</p>
<p>A16: Die institutionenbedingten Effizienzverluste sind um so höher, je stärker die Präferenz für eine Verringerung der Größe des Regulierungsraumes ist, aber infolge rigider Institutionen nicht umsetzbar ist.</p>	<p>B16: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolischer Institutionen sind um so effizienter, je eher sie eine Umsetzung der Präferenz für eine Verringerung der Größe des Regulierungsraumes ermöglichen.</p>

Quelle: Eigener Entwurf.

Abb. 18: Bewertungsmaßstäbe zur Vermeidung institutioneller Ineffizienzen im Entscheid über wirtschaftspolitische Instrumente

Prozeß- und institutionenbezogene Effizienzverluste werden in der ökonomischen Theorie nebeneinander, aber nie in ihrem Zusammenspiel erklärt. Deshalb sind die Sätze über prozeß- und institutionenbedingte Ursachen möglicher Effizienzverluste und Maßstäbe zur Bewertung von Vorschlägen zur Neugestaltung von Prozessen und Institutionen hier zunächst additiv zu sehen. Bei der Ausgestaltung dieser Vorschläge in Abschnitt E.IV. muß dann allerdings auch ihr Zusammenspiel in der wirtschaftspolitischen Praxis thematisiert werden.

Damit wurde in diesem Kapitel die zweite Forschungsfrage nach den theoretisch ableitbaren Maßstäben zur Bewertung von Vorschlägen zur Ausgestaltung der Prozesse und institutionellen Einbettung der Entscheidung über die Zielerreichung notwendigen Instrumente beantwortet und in den Abb. 17 und Abb. 18 zusammengefaßt.

Damit die Ineffizienzen im wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozeß nicht nur erklärt und beschrieben werden, gilt es im folgenden Kapitel Wege zu ihrer Verminderung aufzuzeigen. Dabei ist die bislang stark ökonomisch orientierte Analyse mit (gesellschafts)politischen Mechanismen zu konfrontieren, um der für die Theorie der Wirtschaftspolitik entscheidende Interdependenz von Ökonomie und Politikwissenschaft gerecht zu werden.

Dabei muß zwar beachtet werden, daß im Rahmen demokratischer Politikprozesse Maximierungsgleichgewichte wie sie z. B. (Gl. 4–4) in Abschnitt D.II.1.a) unterstellt kaum erreicht werden können (vgl. *Dixit* 1996, S. 2). Doch darf daraus nicht die Schlußfolgerung gezogen werden, daß Ökonomen den politischen Prozeß weiterhin als „black box“ betrachten müssen. Ziel muß es vielmehr sein, ökonomisch ineffiziente politische Handlungen unattraktiver zu machen und die dazu notwendigen Veränderungen (im Sinne gesellschaftlicher Innovationen gemäß *Bernholz/Breyer* 1994, S. 263–271 oder *Frey/Kirchgässner* 1994, S. 453) der Wirtschaftspolitik zu konkretisieren. Es gilt deshalb nach Wegen zu suchen, wie über effiziente Prozesse und Institutionen die Transaktionskosten des wirtschaftspolitischen Handelns zu senken sind. Das ist von *North/Wallis* (1987 und 1994) als eine bedeutende Wachstumsquelle der westlichen Volkswirtschaften in den letzten 200 Jahren herausgestellt worden (vgl. *ebd.* 1994, S. 622) – eine Wachstumsquelle die es zu nutzen gilt um die Fehlallokationen der ökonomischen Ressourcen in Deutschland zu vermindern.

E. Vorschläge zur Neugestaltung der Prozesse und der institutionellen Einbettung des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente

Zur Verbesserung der Effizienz des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente als dem dritten Filter des in den Ziel-Mittel-Ansatz der traditionellen Wirtschaftspolitik integrierten wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozesses gilt es nun Vorschläge zur Ausgestaltung der Prozesse und institutionellen Einbettung zu entwickeln. Sie müssen

1. systemkonform sein, d. h. einer zweifachen systemkonformen Eingrenzung der Wirtschaftspolitik sowohl im Spannungsfeld von Effizienz und distributiver Gerechtigkeit als auch bei Flexibilität und intertemporaler Gerechtigkeit in dynamischen Volkswirtschaften entsprechen, die in Abschnitt E.I. aus der als gegeben unterstellten Wirtschaftsverfassung abgeleitet werden und
2. den Bewertungsmaßstäben genügen, die in Abschnitt D.IV. aus den Aussagen über die Ursachen der in Abschnitt C.II. mit dem „Modell der Gesamtrationalität der Wirtschaftspolitik“ beschriebenen und in den Abschnitten D.II. und D.III. aus verschiedenen Theorieansätzen begründeten prozeß- und institutionenbedingten Effizienzverlusten aufgestellt wurden.

Die Entwicklung einer „arenaorientierten Wirtschaftspolitik“ als Vorschlag zur Ausgestaltung der Prozesse des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente erfolgt in Abschnitt E.II., die Entwicklung einer „Mehrebenenwirtschaftspolitik“ als Vorschlag zur Ausgestaltung ihrer institutionellen Einbettung in Abschnitt E.III. Schließlich soll in Abschnitt E.IV. untersucht werden, wie die „arenaorientierte Wirtschaftspolitik“ in eine „Mehrebenenwirtschaftspolitik“ einzubetten ist.

I. Systemkonforme Eingrenzung wirtschaftspolitischer Lösungsvorschläge

Gemäß den Überlegungen in Kapitel C. muß die Wirtschaftsverfassung als Governance 1 des „Marktes für wirtschaftspolitische Beeinflussung“ zumindest mittelfristig als gegeben angesehen werden. Daher ist es notwendig, in einem ersten Schritt alle Vorschläge zur Verbesserung der Problemlösungsfähigkeit der traditionellen Wirtschaftspolitik auf ihre Systemkonformität, d. h. die Übereinstimmung mit den Grundzügen der Wirtschaftsverfassung und -ordnung hin zu untersuchen.

Eine Verbesserung der Effizienz der traditionellen wirtschaftspolitischen Prozesse und ihrer institutionellen Einbettung kann dementsprechend nur dann systemkonform erfolgen, wenn ihre Ausgestaltung im Kontext der ordnungspolitischen Gegebenheiten angestrebt wird. Die Systemkonformität der Wirtschaftspolitik läßt sich damit durch zwei Eingrenzungen sicherstellen:

1. durch das von *Schiller* (1985, S. 241) thematisierte Spannungsfeld zwischen Effizienz und (distributiver) Gerechtigkeit¹ in statischer Sicht, das die Notwendigkeit eines transparenten wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozesses begründet (Abschnitt E.I.1.) und
2. durch Flexibilität und intertemporaler (statt distributiver) Gerechtigkeit in dynamischer Sicht, was die Notwendigkeit eines innovativen wirtschaftspolitischen Instrumente fördernden Problemlösungsprozesses begründet (Abschnitt E.I.2.).

1. Notwendigkeit eines transparenten wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozesses im Spannungsfeld zwischen Effizienz und distributiver Gerechtigkeit

Aus statischer Sicht operiert die Wirtschaftspolitik in einem wohlfahrtstheoretisch begründbaren Spannungsfeld zwischen Effizienz und (distributiver) Gerechtigkeit. Ausgehend von der Tatsache, daß durch den Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente eine hohe Allokationseffizienz zu sichern ist, kann durch Kompensationsmechanismen nach unterschiedlichen Kriterien (z. B. den Kriterien von Kaldor oder Hicks eine Einkommensdistribution zugunsten der weniger leistungsfähigen Wirtschaftssubjekte erfolgen. Eine solche Einkommensdistribution reduziert zwar die Effizienz einer Volkswirtschaft, weil sie der Durchsetzung des Marginalkostenprinzips entgegen steht und zudem die Kompensation durch unvollkommene Information und bestehende Anreizprobleme behindert wird (vgl. z. B. *von Weizsäcker* 1998, S. 266); sie steigert jedoch gleichzeitig eine – normativ definierte – (distributive) Gerechtigkeit².

Innerhalb dieses Spannungsfeldes zwischen Effizienz und distributiver Gerechtigkeit kommt eine Positionsbestimmung der Wirtschaftspolitik nicht ohne ein formuliertes Werturteil aus. So wird z. B. in der utilitaristischen Denktradition Freiheit höher bewertet als Gerechtigkeit und diese wiederum höher bewertet als Effizienz, während *Rawls* (1979) in seiner „Theorie der Gerechtigkeit“ die Bedeutung der Effizienz höher bewertet als Gerechtigkeit und Freiheit (vgl. dazu *Ribhegge* 1991, S. 248).

¹ In diesem Spannungsfeld bewegt sich auch das Konzept der sozialen Marktwirtschaft (vgl. beispielhaft *Lampert/Bossert* 1987, S. 115 oder *von Weizsäcker* 1998).

² Dabei wird ein Grundkonsens über die Distributionsziele unterstellt, der in heterogenen Gesellschaften allerdings abnimmt. Wenn zudem die Nettozahler regional konzentriert sind, kann es zu starken Spannungen mit steigenden Durchführungsproblemen kommen (vgl. dazu *Laaser/Stehn* 1996, S. 65 oder *Proff* 2000b).

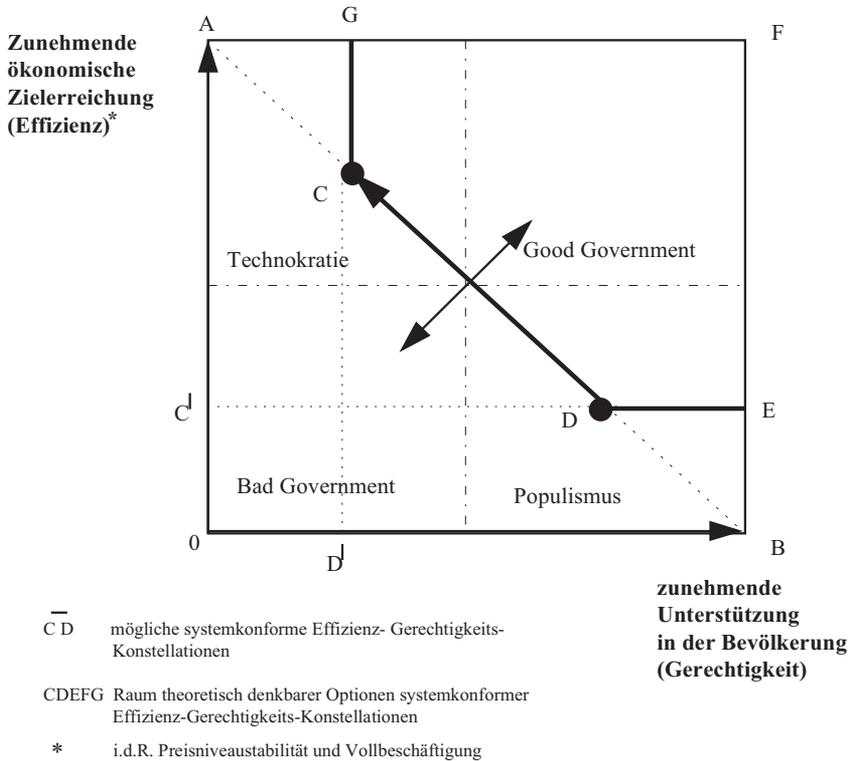
An dieser Stelle kann es nun nicht die Aufgabe sein, in die umfangreiche Diskussion über die Grundwerte der Wirtschaftspolitik und ihre Bewertung einzutreten (vgl. dazu *Körner 1977* oder *Zimmermann 1994*), zumal dies (entsprechend Abb. 1) für diese Fragestellung nicht zentral ist. Entscheidend ist, daß die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik hinsichtlich des Spannungsfeldes zwischen Effizienz und distributiver Gerechtigkeit Entscheidungsspielräume offen läßt. Die Entscheidungsspielräume in einer offenen Wirtschaftsverfassung lassen sich in einer Matrix (Abb. 19) abbilden, die durch die Achsen „zunehmende Unterstützung in der Bevölkerung (Gerechtigkeit)“ und „zunehmende ökonomische Zielerreichung (Effizienz)“ aufgespannt wird. Dabei wäre ein „Good Government“ durch eine Wirtschaftspolitik mit hoher Effizienz- und Gerechtigkeitsorientierung wünschenswert und eine geringe Erreichung beider Grundwerte als „Bad Government“ durch die Wirtschaftspolitik zu vermeiden. Die wirtschaftspolitische Praxis bewegt sich tatsächlich im Spannungsfeld zwischen einer hohen Effizienzorientierung bei Vernachlässigung von Gerechtigkeit (Technokratie, im Extrem Punkt *A* in Abb. 19), und einer hohen Gerechtigkeit bei Vernachlässigung von Effizienz (Populismus, im Extrem Punkt *B*³ in Abb. 19) auf. Die Strecke *AB* ist als Gerade ausgebildet, kann aber auch einer anderen Funktion entsprechen.

Die Wahlentscheidung für eine der beiden Extrempositionen (Punkte *A* oder *B*) ist in demokratischen Volkswirtschaften nicht möglich (vgl. z. B. *Breyer 1997*, S. 32 oder *Nannestad/Paldran 1994*, S. 238). Statt dessen ergibt sich eine Eingrenzung der Wirtschaftspolitik durch gerade noch tolerierbare Untergrenzen von Effizienz und Gerechtigkeit (Punkte *C* und *D* in Abb. 19), die die Entscheidungsspielräume bzw. den Wahlraum möglicher „Effizienz-Gerechtigkeits-Konstellationen“ determinieren. Unterschreitet einerseits die Effizienz die Untergrenze *C'*, dann kann sich die Stimmenverteilung in der Volkswirtschaft gegen die Regierungspartei wandeln. Empirische Untersuchungen belegen diesen Zusammenhang von ökonomischen Grunddaten (Effizienz) und Wahlergebnissen (vgl. wiederum *Breyer 1997*, S. 32 und ähnlich *Nannestad/Paldran 1994* oder der umfangreiche Überblick bei *Mueller 1997*, S. 280–284). Unterschreitet andererseits die Gerechtigkeit die Untergrenze *D'*, dann wird es zu Unzufriedenheit und Vermeidungsverhalten in der Bevölkerung und zu einem Sturz der Regierung kommen. Deshalb ist eine solche Wirtschaftspolitik nur in bereits stark krisengeschüttelten Ländern möglich und z. B. in den Strukturanpassungsprogrammen der internationalen Finanzinstitutionen IWF und Weltbank auch für nötig angesehen.

Die Strecke *CD* repräsentiert damit eine „vote popularity function“, die gemäß der Public Choice Forschung die Zustimmung zur Regierung in Abhängigkeit von der ökonomischen und gesellschaftlichen Zielerreichung zeigt (vgl. *Nannestad, Paldran 1994*, S. 214). Mit Ausnahme der Bestimmung der Eckpunkte *C*, *D* ist

³ Diese beiden Extrempunkte lassen sich bei Kenntnis der Wählerpräferenzen im Rahmen der in der Public Choice Theorie verwendeten Optimierungskalküle um den Medianwähler bestimmen.

die Wahl einer Position auf der Strecke *CD* keine wissenschaftlich, sondern eine politisch zu lösende Frage, die hier nicht weiter verfolgt werden soll.



Quelle: Eigener Entwurf.

Abb. 19: Systemkonforme Entscheidungsspielräume der Wirtschaftspolitik

Allerdings ließe die wirtschaftspolitische Eingrenzung im Spannungsfeld zwischen Effizienz und distributiver Gerechtigkeit durchaus eine Parallelverschiebung von *CD* in Richtung auf Punkt *F* zu, da die Bestimmung der Untergrenzen von Effizienz (*C'*) und Gerechtigkeit (*D'*) *CDEFG* zum Raum aller systemkonformen Effizienz-Gerechtigkeits-Konstellationen machen. Eine Verschiebung der gerade noch tolerierten Untergrenze in Richtung der optimierten Zielerreichung (Punkt *F*) brächte eine Verbesserung der Zielerreichung. Infolge fehlender Kontrolle und vor allem infolge von Intransparenz des wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozesses ist sie jedoch in den meisten Volkswirtschaften nur schwer möglich. In kleptokratisch regierten Entwicklungsländern kann es sogar zu einer Parallelverschiebung von *CD* in Richtung auf Punkt *0* kommen und damit zu einem Abdriften in

eine „Bad Governance“, bei der die Disziplinierungsfunktion durch die Wähler nicht mehr greift (vgl. *o.V.* 1994, S. 15 – 17). Gerade im öffentlichen Sektor solcher Länder sind Ressourcenverschwendung und Mismanagement weit verbreitet. Transparenz und Kontrolle des wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozesses sind dort nicht gegeben. So zeigen empirische Analysen eine positive Korrelation von Regierungsqualität, Transparenz und politischen Rechten mit dem Wirtschaftswachstum (vgl. dazu den umfangreichen Überblick bei *Dethier* 1999).

Um der systemkonformen Eingrenzung der Wirtschaftspolitik im Spannungsfeld zwischen Effizienz und Gerechtigkeit bestmöglich zu genügen, ist deshalb eine *größtmögliche Transparenz des wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozesses* erforderlich⁴. Die Vorschläge zur Ausgestaltung der Prozesse und institutionellen Einbettung zur Verringerung der Effizienzverluste der traditionellen Wirtschaftspolitik müssen deshalb notwendig transparent sein.

Die Betrachtung des Spannungsfeldes zwischen Effizienz und (distributiver) Gerechtigkeit in demokratischen Volkswirtschaften als erster Eingrenzungsfunktion der Wirtschaftspolitik und die Begründung der Notwendigkeit einer transparenten Wirtschaftspolitik, erfolgte bislang nur aus einer rein statischen Sichtweise.

Angesichts der Dynamik moderner Volkswirtschaften erscheint dies nicht ausreichend. Eine weitere systemkonforme Eingrenzung einer transparenten Wirtschaftspolitik ergibt sich deshalb durch Flexibilität und durch intertemporale Gerechtigkeit in dynamischen Volkswirtschaften, die die Notwendigkeit einer innovationsförderlichen Wirtschaftspolitik begründen. Dies soll im nächsten Abschnitt gezeigt werden.

2. Notwendigkeit eines innovative wirtschaftspolitische Instrumente fördernden Problemlösungsprozesses bei Flexibilität und intertemporaler Gerechtigkeit in dynamischen Volkswirtschaften

In dynamischen Volkswirtschaften reichen transparente wirtschaftspolitische Problemlösungsprozesse, die nur das Spannungsfeld zwischen Effizienz und distributiver Gerechtigkeit betrachten, nicht aus, weil Veränderungen der Rahmenbedingungen der Volkswirtschaft („doppelter Strukturwandel“, vgl. Abschnitt B.II.) Anpassungen des wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozesses erfordern. Damit ist dort neben kurzfristiger Effizienz und distributiver Gerechtigkeit auch eine langfristige Flexibilität und intertemporale Gerechtigkeit notwendig. Für diese Notwendigkeit gibt es im wesentlichen drei Gründe:

⁴ Auch wenn die Länge der Legislaturperiode den Wahlausgang verzerrt, zeigen alle theoretischen und empirischen Untersuchungen, daß Demokratie die beste Disziplinierung für die Wirtschaftspolitik bietet. Die asiatische Krise hat dies nochmals eindeutig gezeigt und die vormals populäre Kritik an den effizienzsenkenden „älteren Demokratien“ (*Reutner* 1996, S. 9) in Frage gestellt.

- (1) Bei endlichen Ressourcen, stetig wachsender Weltbevölkerung (Nachfrage) und geringem Grad an Bedürfnisbefriedigung in den Entwicklungs- und Schwellenländern ist eine „nachhaltige“ Wirtschaftspolitik im Sinne der *Weltbank* (1992) erforderlich, die die Bedürfnisbefriedigung heutiger und zukünftiger Generationen umfaßt. Wachsende Bedürfnisse bei sinkendem Ressourcenbestand erhöhen den Druck auf die Schaffung innovativer wirtschaftspolitischer Problemlösungen.
- (2) Daneben begründet sich die Notwendigkeit innovativer wirtschaftspolitischer Instrumente aus dem in Abschnitt B.II.2. beschriebenen Verlust autonom verwendbarer wirtschaftspolitischer Instrumente, der das Flexibilität gewährleistende und die intertemporale Gerechtigkeit sicherstellende Spektrum wirtschaftspolitischer Instrumente ausdünt. Deshalb ist es notwendig, daß Prozesse und institutionelle Einbettung des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente so ausgestaltet werden, daß sie *innovative Instrumente zulassen und sogar fördern*. Der Staat entspricht dann der politologischen Forderung, Treuhänder der Zukunft gegenüber den Einzelinteressen zu sein (vgl. *Mayntz* 1997, S. 274).
- (3) Wenn sich die Wirtschaftspolitik lediglich auf traditionelle Ziel-Mittel-Überlegungen konzentriert, kann dies bei unvollkommenen Steuerungserfolgen über Nachinterventionen zu einer nicht systemkonformen Interventionsspirale bzw. zu einem Kumulationseffekt führen (vgl. *Peters* 1997, S. 82–83). Dies kann durch Anstoßinterventionen mit dem Ziel der Vergrößerung der Handlungsoptionen der Wirtschaftspolitik umgangen werden kann.

Flexibilität ist Voraussetzung für die notwendige Anpassungsfähigkeit an veränderte volkswirtschaftliche Rahmenbedingungen und intertemporale Gerechtigkeit durch die Suche nach innovativen wirtschaftspolitischen Instrumenten. Sie ermöglicht es, auch in Zukunft eine distributive Gerechtigkeit sicherstellen. Durch Flexibilität und intertemporale Gerechtigkeit ergibt sich somit in dynamischen Gesellschaften bei langfristiger Betrachtung eine zweite Eingrenzung der Wirtschaftspolitik, die zusätzlich zu einem transparenten auch einen innovative Instrumente fördernden wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozeß notwendig macht.

Für heterogene dynamische Volkswirtschaften wie die deutsche Volkswirtschaft gilt es nun Vorschläge zur Ausgestaltung der Prozesse (Abschnitt E.II.) und institutionellen Einbettung (Abschnitt E.III.) des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente zu entwickeln, die

- sowohl der systemkonformen Eingrenzung entsprechend transparente und innovative Instrumente fördernde Problemlösungsprozesse erlauben,
- als auch den in Abschnitt D.IV. aus den Aussagen über prozeß- und institutionenbedingte Effizienzverluste abgeleiteten Bewertungsmaßstäben genügen.

II. Arenaorientierte Wirtschaftspolitik als Vorschlag zur Ausgestaltung der Prozesse des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente

Zur Konkretisierung der von *Dixit* (1996, S. 9) beklagten „black box“ der Entscheidung (d. h. des Entscheids über) die zur Zielerreichung benötigten wirtschaftspolitischen Instrumente, wird hier zunächst eine „arenaorientierte Wirtschaftspolitik“ vorgeschlagen, die die Prozesse des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente ausgestaltet. Um damit die Problemlösungsfähigkeit der Wirtschaftspolitik zu verbessern muß

1. der systemkonformen Eingrenzung der Wirtschaftspolitik dadurch entsprochen werden, daß ein transparenter und innovative wirtschaftspolitische Instrumente fördernder Koordinationsmechanismus (Prozeß des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente) ausgewählt wird (Abschnitt E.II.1.).
2. Der dabei ausgewählte Koordinationsmechanismus der Verhandlungskoordination wird allerdings in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung stark kritisiert und muß deshalb modifiziert werden (Abschnitt E.II.2).
3. Als modifizierte Verhandlungskoordination zur Vermeidung prozeßbedingter Effizienzverluste der traditionellen Wirtschaftspolitik, die also den Maßstäben zur Bewertung von Vorschlägen zur Ausgestaltung der Prozesse des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente entspricht, wird dann eine „Arena“ vorgeschlagen. Im Rahmen einer „arenaorientierten Wirtschaftspolitik“ (Abschnitt E.II.3.) müssen die in der Arena ausgewählten innovativen wirtschaftspolitischen Instrumente im Parlament entschieden werden, wobei die Einrichtung eines Fast-track-Mechanismus zur schnellen Entscheidung und zur Reduktion lobbyistischer Beeinflussung hilfreich erscheint.

1. Auswahl eines transparenten und innovative Instrumente fördernden Koordinationsmechanismus des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente

Koordinationsmechanismen sind „administrative Regeln (...) zur Abstimmung arbeitsbezogener Prozesse und zur Ausrichtung der Teilaktivitäten auf das Organisationsziel“ (*Reger* 1997, S. 83). Im Modell der wirtschaftspolitischen Gesamtrationalität, aber auch im traditionellen Ziel-Mittel-Ansatz ist die Rationalität des Mitteleinsatzes entscheidend (Rationalitätskriterium). Bei mehreren Zielen und Instrumenten (Mitteln) ergibt sich aber die Notwendigkeit ihrer Koordination (vgl. *Dahl/Lindblom* 1976, S. 38). Dies erklärt, warum in Abschnitt C.I. die Koordinationsmechanismen als zentrales Element des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente bezeichnet wurde⁵, der in den Ziel-Mittel-Ansatz zur Beleuchtung der Dixit'schen black box integriert werden muß.

Weil für die Privatwirtschaft der Markt ein hinreichender Koordinationsmechanismus ist, sollen hier nur staatlich beeinflusste Koordinationsmechanismen einer Volkswirtschaft betrachtet werden. Angesichts dessen, daß die volkswirtschaftliche Literatur zur Diskussion von Koordinationsmechanismen wenig beiträgt, muß hier auch auf politikwissenschaftliche Studien zurückgegriffen werden. Gerade weil die Politik einen Prozeß des Gruppenwettbewerbs darstellt (vgl. *Behrends* 1993, S. IV), kann sie Ansatzpunkte zur Überwindung eines Effizienzverlustes der Wirtschaftspolitik durch Gruppeninteressen durch transparente und innovative wirtschaftspolitische Instrumente fördernde Koordinationsmechanismen aufzeigen und damit die wirtschaftspolitischen Überlegungen bereichern. Dabei kann es in dieser Arbeit nicht Ziel sein, alle Facetten der politikwissenschaftlichen Diskussion darzustellen⁶. Statt dessen gilt es die Defizite der wirtschaftspolitischen Forschung durch vorhandene Erkenntnisse in der Politikwissenschaft zu vermindern. Dies ist notwendig, da in Abschnitt B.I. für die im Rahmen des Ziel-Mittel-Ansatzes handelnden Akteure ein sinnorientiertes subjektiv rationales Verhalten unterstellt und dennoch in Abschnitt C.I.2. die Begrenzung des Ziel-Mittel-Ansatzes gezeigt wurde. Daher bedarf es hier einer weitergehenden Aufarbeitung der Koordinationsmechanismen, um inhaltliche Lösungen vorlegen zu können.

Hier sollen nun zunächst kurz alternative idealtypische Koordinationsmechanismen vorgestellt werden (Abschnitt E.II.1.a)), die es dann hinsichtlich ihrer Transparenz und Förderlichkeit für innovative wirtschaftspolitische Instrumente zu bewerten gilt (Abschnitt E.II.1.b)).

a) Alternative idealtypische Koordinationsmechanismen

Koordinationsmechanismen der Wirtschaftspolitik werden zwar in der volkswirtschaftlichen Literatur diskutiert, stehen jedoch nicht im Zentrum der Untersuchungen (vgl. *Meier / Slembeck* 1994, S. 171). In der volkswirtschaftlichen Literatur zu Koordinationsmechanismen in der Wirtschaftspolitik werden meist entweder Überlegungen zum gesamten volkswirtschaftlichen System zwischen der Marktwirtschaft und der Zentralverwaltungswirtschaft im Rahmen der Wirtschaftssystemforschung (vgl. dazu *Cassel* 1984 oder *Peters* 1997, Kap. 9) angestellt oder die auf Hayek zurückgehenden Überlegungen einer spontanen Ordnung im Marktgeschehen betrachtet. Die Wirtschaftssystemforschung setzt schwerpunktmäßig bei der Governance 1 (vgl. Abb. 8) an und soll hier daher nicht weiter betrachtet werden. Daneben gibt es Untersuchungen zur Koordination aus dem Blickwinkel einer „ethischen Ökonomie“, die allerdings auf einer sehr abstrakten Ebene bleiben (vgl. *Koslowski* 1991). Ein weiteres wirtschaftswissenschaftliches Forschungsfeld,

⁵ Dies gilt analog für die Politikwissenschaft (vgl. *Behrens* 1980, S. 225).

⁶ In der Politikwissenschaft tobt nämlich ein Meinungsstreit an dem sich die Politologenschulen „gegenseitig abarbeiten“ (*Ronge* 1994, S. 63, vgl. dazu beispielhaft *Luhmann* 1989 versus *Scharpf* 1989).

das sich mit Koordination befaßt, ist die Entscheidungstheorie mit ihren drei Standbeinen der Entscheidungstheorie i.e.S., der Spieltheorie und der Logik (vgl. *Kern/Nida-Rümelin* 1994, S. IX). Dies bietet allerdings auch eher formal interessante Überlegungen.

Deshalb bleibt diese Diskussion wirtschaftspolitischer Koordinationsmechanismen häufig auf einem sehr abstrakten Niveau. Teilweise werden Koordinationsmechanismen einfach unterstellt, teilweise gilt der demokratische Entscheidungsprozeß gar als „Antipode zu einer rationalen Wirtschaftspolitik“ (*Schneider* 1997, S. 23)⁷. Dabei werden meist drei (vgl. *Frey/Kirchgässner* 1994, S. 397) oder auch vier (*Dahl/Lindblom* 1976 S. 22 oder darauf bezogen *Behrens* 1986, S. 113) Koordinationsmechanismen unterschieden.

Anders als in der Einzelwirtschaftslehre, die neben dem hier zu vernachlässigenden Markt die Koordinationsmechanismen Netzwerk und Hierarchie unterscheidet, muß in der Volkswirtschaftslehre und der Politikwissenschaft auch noch die Verhandlungskoordination betrachtet werden (vgl. *Mayntz* 1997, S. 277). So unterstellt der traditionelle wirtschaftspolitische Ansatz eine *hierarchische Koordination* und die Public Choice-Theorie eine *Verhandlungskoordination*. Die Überlegungen zu einer spontanen Ordnung liefern die theoretische Basis für einen selbstorganisatorische (vgl. *Krugman* 1996, S. 3) und *netzwerkartige Koordination*.

Die hierarchische Koordination unterstellt eine einseitige Kontrolle durch den Vorgesetzten und entspricht der (Ministerial)Bürokratie. Koordination wird dabei durch Anordnungen erreicht (vgl. *Dahl/Lindblom* 1976, S. 227). Die selbstorganisatorische Netzwerkkoordination sieht wenige zentrale Gesetze hinter den Strukturen, die auf den ersten Blick komplex bis chaotisch erscheinen (vgl. *Krugman* 1996, S. 47–59). Koordination erfolgt durch informelle Regeln, die zu dauerhaften informellen und hierarchiefreien Beziehungen führen (vgl. *Scharpf* 1993a, S. 72). Anwendungsbeispiele in der Volkswirtschaft sind regionale Netzwerke (vgl. *Heinze/Schmid* 1994) oder „Bürokratisch Industrielle Komplexe“ (vgl. *Maier* 1998, S. 180–196).

Die Verhandlungskoordination ergibt sich schließlich durch gegenseitige Kontrolle zwischen entweder vielen Akteuren (Pluralismus⁸) im Rahmen einer Basisdemokratie oder weniger Akteuren (Korporatismus⁹) im Rahmen einer Verbändedemokratie. Die Koordination erfolgt (idealerweise) durch Überzeugung (vgl. *Glaeßner* 1999, S. 334).

⁷ Vgl. z. B. *Berg/Cassel* (1992, S. 175), die eine pluralistische Gesellschaft im Konflikt zu einem konsistenten Zielbündel einer rationalen Wirtschaftspolitik sehen.

⁸ Pluralismus bezeichnet die aktive Mitwirkung gesellschaftlicher Gruppen auf der Basis eines gemeinsamen Grundkonsenses unter der Obhut eines Staates, der die Einhaltung von Spielregeln im Interessensabgleich überwacht (vgl. *Glaeßner* 1999, S. 425–426).

⁹ Unter Korporatismus wird die Einbindung der Spitzen der wichtigsten Interessensverbände in ein „kartelliertes Netzwerk politischer Willensbildung“ (*Glaeßner* 1999, S. 371) verstanden.

b) Bewertung der alternativen idealtypischen Koordinationsmechanismen hinsichtlich ihrer Transparenz und Förderung innovativer Instrumente

Die Verbesserung der Problemlösungsfähigkeit der Wirtschaftspolitik durch Ausgestaltung der Prozesse des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente muß bei einem Koordinationsmechanismus ansetzen, der diesen Entscheid systemkonform ermöglicht. Deshalb müssen die drei alternativen idealtypischen Koordinationsmechanismen der hierarchischen Koordination der Netzwerkkoordination und der Verhandlungskoordination hinsichtlich ihrer Transparenz (I) und der Förderung innovativer Instrumente (II) bewertet werden. Abschließend (III) werden die Bewertungen zusammengefaßt.

I. Voraussetzung für eine Bewertung der drei Koordinationsmechanismen der hierarchischen Koordination, der Netzwerkkoordination und der Verhandlungskoordination in Hinblick auf ihre Transparenz zur Optimierung des Spannungsfeldes zwischen Effizienz und Gerechtigkeit (b) ist die Bestimmung geeigneter Beurteilungskriterien (a).

Zu (a): In Abschnitt E.I.1. wurde die Transparenzbedingung einer systemkonformen Eingrenzung wirtschaftspolitischer Lösungsvorschläge aus dem gegebenen Spannungsfeld aus Effizienz und Gerechtigkeit abgeleitet. Transparenz ermöglicht eine strikte Kontrolle durch den Wähler, die verhindert, daß für die Bevölkerung ungünstige wirtschaftspolitische Problemlösungen durchgeführt werden (vgl. dazu die Überlegungen in Abschnitt D.II.). Die Kontrollmöglichkeit durch die Wähler ist allerdings bei asymmetrischen Informationen und Interessenkonflikten eingeschränkt, wodurch ein Principal-Agent-Problem entsteht (vgl. *Pfaff/Zweifel* 1998, S. 187). Als Beurteilungskriterium für die Transparenz ist daher die Kontrollmöglichkeit, d. h. die Fähigkeit der Wahlbürger, mit vertretbaren Kosten die Handlungen der Wirtschaftspolitiker zu überwachen geeignet (vgl. dazu *Arrow* 1985, S. 45 oder *Pratt/Zeckhausen* 1985, S. 5). Intransparente Entscheidungsprozesse und unklare Kompetenzzerteilung führen zu hoher Unzufriedenheit, abnehmendem Interesse und zunehmendem Vermeidungsverhaltens der Wirtschaftssubjekte.

Zu (b): Die drei idealtypischen Koordinationsmechanismen sollen nun danach bewertet werden, inwieweit sie eine solche Kontrolle der Wirtschaftspolitik durch die Wahlbürger und damit eine Partizipation / Legitimation gewährleisten können.

In der *hierarchischen Koordination* über (Ministerial)Bürokratie ist die höchste Transparenz gegeben, da die durch Parlamente und damit vom Wähler kontrollierte Wirtschaftspolitik an formale Vorgaben gebunden ist. Zudem ist die Legitimation und die Partizipation durch das allgemeine Wahlrecht gesichert. Einschränkend muß allerdings gesagt werden, daß die Wahlbürger nicht über jede Einzelmaßnahme abstimmen, was der Wirtschaftspolitik einerseits Handlungsspielräume eröffnet und andererseits Kontrolle reduziert. Handlungsspielraum und Kontrolle stehen damit in einem Zielkonflikt. Zudem kann die in der praktischen Wirtschaftspolitik zu beobachtende Vermischung der Kompetenzen und Aufgabenstellungen im Rahmen von Bund-Länder Kommissionen (vgl. *Homburg* 1998) Intransparenz schaffen.

In der *Verhandlungskoordination* sinken die Partizipation und Legitimation aufgrund des geringeren Repräsentationskreises von Verbänden gegenüber der Politik. Verhandlungen be-

dürfen per sé eines Verhandlungsspielraums, was die Kontrolle zusätzlich reduziert. Sie ist nur im Rahmen definierter Mandate möglich.

In der *Netzwerkkoordination* ist der Repräsentationskreis letztlich auf kleinste Einheiten zurückgedrängt, was Partizipation und Legitimation stark reduziert und infolge der informellen Strukturen von Netzwerken eine Kontrolle der Wirtschaftspolitik durch die Wahlbürger letztlich unmöglich macht.

In einem zweiten Schritt muß nun die Förderung innovativer wirtschaftspolitischer Instrumente durch die drei alternativen Koordinationsmechanismen bewertet werden.

II. Voraussetzung für eine Bewertung der Förderung innovativer wirtschaftspolitischer Instrumente durch die alternativen idealtypischen Koordinationsmechanismen ist wiederum die Bestimmung geeigneter Bewertungskriterien. Eine Innovation als „process of bringing any new problem solving idea into use“ (Kanter 1983, S. 20), ist allerdings weder planbar, noch kann sie verordnet werden. Sie hängt vom kreativen Potential einzelner Individuen und ihrer Zusammenarbeit in Gruppen ab. Dieses zu fördern und optimal zu nutzen ist die hier untersuchte Anforderung an einen systemkonformen Koordinationsmechanismus.

Dazu gilt es im Prozeß der Wissensentstehung nach Ansatzpunkten zu suchen. Wissensentstehung ist in der ökonomischen Innovationsforschung allerdings bislang nicht ausreichend untersucht worden, weil die Verwendung von Wissen im Vordergrund steht und die Wissensentstehung weitgehend als „black box“ behandelt wird (vgl. z. B. Harhoff 1995a S. 99 oder Milling/Maier 1996, S. 22)¹⁰. Deshalb ist es notwendig, auch diese Fragestellung interdisziplinär anzugehen, wie dies Sundbo (1998) in seiner „Theory of Innovation“ fordert und z. B. auch die sozialwissenschaftliche Forschung zu berücksichtigen. Die ökonomischen Arbeiten zur Innovation, z. B. in der Wachstumstheorie (vgl. Barro/Sala-i-Martin 1998; Grasman/Helpman 1990 oder Romer 1986), bilden jedoch das Skelett der ganzen Forschung¹¹. Dabei stehen positive externe Effekte (spill-over) Effekte im Zentrum der Betrachtung¹².

¹⁰ In der Ökonomie wird sogar noch grundsätzlich bezweifelt, daß man sich dem Problem der Wissensentstehung und des Wissenstransfers überhaupt wissenschaftlich nähern kann (vgl. Krugman 1991, S. 53). Diese Sichtweise ist aber angesichts der in Kapitel B. gezeigten Ausgangssituation vor dem Hintergrund der in der Einleitung skizzierten Sichtweise der Wirtschaftspolitik kontrafaktisch und soll hier nicht gefolgt werden, zumal eben diese Sichtweise beim Handlungsdruck der auf der praktischen Wirtschaftspolitik lastet zu ineffizienten Maßnahmen führt (vgl. dazu Proff 2000a). Außerdem unterschätzt diese Fundamentalkritik die vielfältigen Forschungsbemühungen zur Innovationsforschung, die zumindest im Sinne von Winter (1987) deutliche Hinweise auf zu vermeidende Aktivitäten geben.

¹¹ Auf der Basis der traditionellen Wachstumstheorie werden die Wachstumsraten des Produktionsfaktors technischer Fortschritt exogen vorgegeben. Die „neue Wachstumstheorie“ erklärt den technischen Fortschritt endogen und faßt ihn in ihren dynamischen Modellen als positiven externen Effekt auf (vgl. z. B. Romer 1986, S. 1006).

¹² Hier besteht ein Unterschied zwischen einem gesellschaftlichen Innovationsmodell und einem privatwirtschaftlichen Innovationsmodell, da private Unternehmen (Monopol) Renten

Im weiteren Verlauf dieses Abschnitts werden deshalb wiederum

- a) zunächst Kriterien zur Bewertung der drei alternativen idealtypischen Koordinationsmechanismen hinsichtlich ihrer Förderung innovativer wirtschaftspolitischer Instrumente abgeleitet, bevor
- b) damit dann die Bewertung der drei Koordinationsmechanismen erfolgen kann.

Zu (a): Grundsätzlich werden positive externe Effekte mit Wissensdiffusion erklärt. Auf diesem Gebiet gibt es zwei Forschungsrichtungen mit unterschiedlichen Thesen über die Voraussetzungen für effizienten Wissenstransfer. Sie unterscheiden sich in ihren Annahmen über die dafür notwendige Heterogenität des Wissensspektrums sowie über den dafür vorteilhaften Konzentrationsgrad (Agglomerationsvorteil) der am Wissenstransfer beteiligten Einheiten (vgl. z. B. *Griliches* 1992, S. 36, *Harhoff* 1995a S. 84 oder *Jaffe* 1989, S. 957):

- (1) Die These von Marschall, Arrow und Romer (MAR-These) begründet externe Effekte über traditionelle Agglomerationsvorteile. Hieraus ergibt sich die Schlußfolgerung, daß ein hoher Konzentrationsgrad der am Wissenstransfer beteiligten Einheiten vorteilhaft ist. Das Wissensspektrum dieser Einheit kann dann aber durchaus homogen sein.
- (2) In der These von Jacobs wird dagegen von externen Effekten aufgrund eines Wissenstransfers zwischen heterogenen Einheiten ausgegangen. Dabei wird ein sinkender Grenztrag bei einseitiger Agglomeration (enger Konzentration) unterstellt.

Eine Fundierung des Wissenstransfers über die Untersuchung von Agglomerations und Heterogenitätsvorteilen hat bislang kaum stattgefunden. Modelltheoretische Analysen, untersuchen meist nicht die Ursache, sondern die Folgen einer Innovation (vgl. beispielhaft *Brandt* 1998, S. 19–42). Deshalb konnten die beiden Thesen bislang nur mit Hilfe multipler Regressionen getestet werden. Dabei zeigt sich eine größere Bestätigung der Jacobs-These gegenüber der MAR-These (vgl. z. B. *Glaeser u. a.* 1992, S. 1129 oder *Harhoff* 1995a, S. 110 und 1995b, S. 16) und damit die Bedeutung eines *heterogenen Wissensspektrums* für den Wissenstransfer. Die empirischen Ergebnisse lassen aber gleichzeitig vermuten, daß ein *hoher Konzentrationsgrad* (Agglomerationsvorteile) den Wissenstransfer verbessert.

Damit werden gesellschaftliche Innovationen gefördert, wenn an der Problemlösung kompetente Gruppen mit großem Wissenspool teilnehmen, die idealerweise über heterogenes Wissen verfügen.

In der Literatur wird zur weitergehenden Analyse externer Effekte zwischen (räumlich) verbundenen Unternehmen häufig auf *Netzwerkmodelle* zurückgegriffen, die bereits *Marshall* (1920, S. 290–308) untersuchte. In den verschiedenen Zweigen dieser Forschung wird eine Mixtur unterschiedlicher Ansätze herangezogen (vgl. *Cohendet* 1998, S. 94).

In der ökonomischen Forschung lassen sich zwei große Richtungen im Rahmen der Netzwerktheorie unterscheiden (vgl. *ebd.* 1998, S. 94). Einerseits werden auf *Katz/Shapiro* (1985) zurückgehende „economics of networks“ für Netzwerktechnologien wie Computer- oder Telekommunikationsnetze bestimmt (vgl. dazu auch *Stahn* 1998)¹³. Andererseits unter-

durch Innovationen internalisieren (müssen) und kein Interesse an ihrer großen Verbreitung haben, die Gesellschaft jedoch von spill-over Effekten profitiert.

¹³ „Economics of networks“ bezeichnen den Effekt, daß der Wert einer Einheit des (Netzwerk)Gutes mit der Anzahl der bereits verkauften Einheiten steigt (vgl. *Katz/Shapiro* 1985, S. 424).

suchen Netzwerkmodelle zwischen räumlich verbundenen Akteuren die Verbreitung von Wissen auf der Basis physikalischer Ausbreitungsmechanismen.

Hier wird Netzwerk im Sinne der zweiten ökonomischen Forschungsrichtung verstanden. Solche Netzwerke bestehen aus Knoten (Know-how-Trägern) und Kanten (Verbindungen zwischen den Knoten, vgl. *Economides* 1996, S. 674) und lassen sich grundsätzlich mit Hilfe von vier Parametern beschreiben: 1. Varietät, 2. Stabilität, 3. Größe und 4. Dichte. Zudem wird im Netzwerk das Transitivitätsgesetz unterstellt (vgl. *Kutschker/Schmid* 1995, S. 5–6). Während die ersten drei Netzwerkparameter den strukturellen Aufbau des Netzwerkes (Knoten) beschreiben, bezieht sich der Parameter „Dichte“ auf die Verbindungen (Kanten) des Netzwerkes. Da die Verbindungen des Netzwerkes grundlegend für den Wissenstransfer sind, muß der Parameter „Dichte“ nun noch genauer betrachtet werden. Dazu ist es notwendig, zwischen (1) der Oberflächenstruktur und (2) der Tiefenstruktur der Verbindungen eines Netzwerkes zu unterscheiden (vgl. z. B. *Easton* 1992, S. 8 oder *Kutschker/Schmid* 1995, S. 19) und dies in die Modellierung des Netzwerkes aufzunehmen.

Die Oberflächenstruktur eines Netzwerkes hat die Aufgabe, die Wissensträger bei der Erarbeitung von technologischen Innovationen zu unterstützen. Sie wird im Rahmen der dargestellten Forschung zu externen Effekten stets unterstellt. Für einen Wissenstransfer, der zusätzliches Wissen schafft, muß allerdings darüber hinaus eine Tiefenstruktur verfügbar sein, die nicht nur die Verfügbarkeit von Informationen, sondern die Verarbeitungsfähigkeit dieser Informationen zu neuem technischen Wissen betrachtet. Dies zeigt sich in der beschleunigten Wissensdiffusion in hochaufnahmefähigen, aber mit geringerer Verbindungsdichte ausgestatteten, Netzwerken gegenüber nicht aufnahmefähigen aber dichten Netzwerken (vgl. *Cohen-det* 1998, S. 107).

Die Tiefenstruktur ist damit eine wichtige Bedingung des Wissenstransfers. Der Transfer von Wissen ist dabei als ein Sender-Empfänger-Problem zu verstehen. Wissenstransfer geschieht nicht auf der Basis klar verfügbarer Informationen, sondern ist häufig personengebunden und unstrukturiert (vgl. *Pavitt*, 1985, S. 6). Hinzu kommt, daß ökonomisch wertvolles Wissen als Basis von spillover-Effekten nicht öffentlich zugänglich ist, da es sonst seinen Wert verlieren würde (vgl. dazu *Appleyard* 1996, S. 138–140). Daher wird der Wissenstransfer von persönlichen Kontakten zwischen dem Sender und dem Empfänger des Wissens beeinflusst und hängt damit von der *Austauschintensität* und der Absorptionsfähigkeit des Wissens durch den der Wissensträger ab (vgl. *Cohen/Levinthal* 1990, S. 233).

Als nochmals weitergehende Analyse des Wissenstransfers wird durch Rückgriff auf die Organisation des Wissenstransfers seine Gestaltung betrachtet. Dabei lassen sich drei grundlegende Alternativen organisatorischer Gestaltung des Wissenstransfers unterscheiden (vgl. *Heppner* 1997)¹⁴.

Ein *Wissenstransfer ohne strukturelle Ausrichtung* wird ohne feste Organisation bei einfachem, leicht artikulierbarem Wissen via direkter Kommunikation verwendet. Für wirtschaftspolitische Probleme mit hoher Komplexität ist diese Form der Organisation des Wissenstransfers nicht geeignet. Eine *Abstimmung über Integrationseinheiten* erfolgt über eine Clearingstelle zwischen Sender(n) und Empfänger(n) des Wissenstransfers. Diese Clearingstelle kann verschiedene Ausprägungen haben, wobei die Moderation des Wissenstransfers am wichtigsten ist. Zur Konkretisierung dieser Moderation kann auf das Modell von *Nonaka und Take-*

¹⁴ An dieser Stelle würde es zu weit führen, die absorptions- und lerntheoretischen Grundlagen dieser drei Formen herzuleiten (vgl. dazu *Appleyard* 1996; *Cohen/Levinthal* 1989, 1990; *Heppner* 1997).

uchi zurückgegriffen werden, die Wissensgeneralisten und Wissensexperten¹⁵ unterscheiden (1995, S. 151 – 159). Durch das Zusammenspiel der verschiedenen Gruppen bzw. Personen und seine Moderatoren wird, die Schaffung von Wissen stark gefördert (vgl. *ebd.* S. 151), da versucht wird die Stärken zu summieren und die Schwächen zu neutralisieren¹⁶. Diese Aufgabe beschreibt die Tätigkeit des Moderators

In der Wirtschaftspolitik ist der moderierende Wissensgeneralisten die staatliche Wirtschaftspolitik die Visionen und Zielrichtungen definiert. Experten in Fachverbänden oder think tanks sind die Wissensexperten.

Eine *Gruppen- oder Bereichsbildung* als permanente Institutionalisierung des Wissenstransfers ist in der Wirtschaftspolitik nicht möglich und sinnvoll. Dabei würden die Interessengruppen quasi zu Staatsbediensteten gemacht, was einerseits dem Allgemeinwohl widerspricht und andererseits die Heterogenität der Wissensbasis vermindert.

Die Überlegungen zur Organisation des Wissenstransfers haben gezeigt, daß eine *Moderation* des Wissenstransfers erfolgen sollte. Der Moderator hat die Aufgabe der absichtsvollen Beeinflussung des Koordinationsprozesses (und damit seiner Steuerung vgl. *Mayntz* 1997, S. 275). Die Regierung als ein Träger der Wirtschaftspolitik reagiert damit nicht mehr hierarchisch als wohlwollender Diktator auf den Kommandohöhen der Ökonomie, sondern gibt auf der Basis von Normen und Oberzielen Richtungen vor, die durch den Einsatz des maximal verfügbaren Wissens inhaltlich gefüllt werden müssen. Allerdings führt extreme Partizipation zur Substitution von Fachwissen durch Alltagswissen mit negativen Wirkungen auf die Effizienz (vgl. *Peters* 1993, S. 300). Regieren muß – entsprechend den Überlegungen der Politikwissenschaft – „als Prozeß der Konsensfindung“ (*Kohler-Koch* 1998, S. 17) im Rahmen einer moderierten Koordination gesehen werden.

Die voranstehende Diskussion gesellschaftlicher Innovationsprozesse hat gezeigt, daß eine *heterogene* und *konzentrierte Wissensbasis*, eine *hohe Austauschintensität* und eine *Moderation* des Koordinationsprozesses innovative wirtschaftspolitische Instrumente fördern können und damit geeignete Bewertungskriterien für die drei alternativen idealtypischen Koordinationsmechanismen bilden.

Diese vier Kriterien fördern den Wissenstransfer, müssen aber nicht notwendigerweise auch innovative wirtschaftspolitische Instrumente hervorbringen. Sie können auch nur einer Verbesserung der bislang gegebenen wirtschaftspolitischen Prozesse dienen (effizienzorientierter Wissenstransfer). In dynamischen Volkswirtschaften mit Bedarf an Flexibilität und intertemporaler Gerechtigkeit infolge des hohen Problemlösungsbedarfs bei sinkender Problemlösungsfähigkeit (infolge des Verlustes autonom anwendbarer wirtschaftspolitischer Instrumente) ist jedoch ein innovativer Wissenstransfer zu erwarten.

¹⁵ Wobei hier noch zwischen „knowledge practitioners“ und „knowledge engineers“ unterschieden wird.

¹⁶ So sind hochkreative Mitarbieter bzw. Gruppen selten gut strukturiert und gut strukturierte Gruppen oft un kreativ, was in der Innovationsforschung als Dilemma zwischen hoher externer (durch die Kreativen) und interner (durch die effizienten Verwalter) Absorptionfähigkeit beschrieben wird (vgl. *Cohen / Levinthal* 1989, 1990).

Zu (b): Die drei alternativen idealtypischen Koordinationsmechanismen sollen nun einer *Bewertung* dahingehend unterzogen werden, inwieweit sie eine heterogene und konzentrierte Wissensbasis, eine hohe Austauschintensität und eine Moderation zulassen.

Eine *hierarchische Koordination* durch die staatliche Wirtschaftspolitik (d. h. in der Regel eine Ministerialbürokratie) bietet den konzentriertesten Wissenspool, da kein Verband oder think tank vergleichbare Personalressourcen aufweist. Damit ist das entscheidungsrelevante Wissen auf die staatliche Bürokratie konzentriert. Homogene Akteure innerhalb der staatlichen Wirtschaftspolitik sind in der Lage, internen Wissenstransfer (Verwaltungsanordnungen etc.) schnell zu vollziehen, haben aber deutliche Schwierigkeiten bei der Verarbeitung externer Informationen¹⁷. In dynamischen Volkswirtschaften mit hohem Problemlösungsbedarf bei sinkender Problemlösungsfähigkeit (vgl. Abschnitt B.II.) ist dies eine unbefriedigende Situation. Zwar läßt sich zwischen den einzelnen hierarchischen Ministerialbürokratien eine hohe informelle Koordination ausmachen (vgl. dazu *Scharpf* 1993a; S. 68), die sie vor dem Zusammenbruch aufgrund überlasteter Entscheidungsträger schützt. Neue wirtschaftspolitische Problemlösungen als Reaktion auf die schleichende Handlungsentwertung ergeben sich jedoch nicht. Bei dieser Form der Koordination „von oben“ (*Peters* 1993, S. 294) durch die Anordnungs- und Anordnungs-Koordination (vgl. dazu *Dahl/Lindblom* 1974, S. 227) konzentriert sich die Wirtschaftspolitik zwangsläufig auf die Handlungsentwertung durch Ge- und Verbote. Angesichts des Problemlösungsbedarfs ist dies aber zu wenig. Die Austauschintensität ist in hierarchischen Ministerialbürokratien infolge der angesprochenen informellen Koordination neben dem offiziellen Abstimmungsprozeß hoch. Moderation findet bei hierarchischer Koordinierung nicht statt. Dadurch fehlt es an Strukturierung und Sinngebung bei komplexen Fragestellungen.

Damit ist die hierarchische Koordination lediglich in Ausnahmefällen zielführend, so z. B. bei wirtschaftspolitischen Krisen, wo sie angesichts des großen Zeit- und Handlungsdrucks Handlungsspielräume eröffnet (vgl. zum Krisenmanagement *Meier/Slembeck* 1994, Kap. 8).

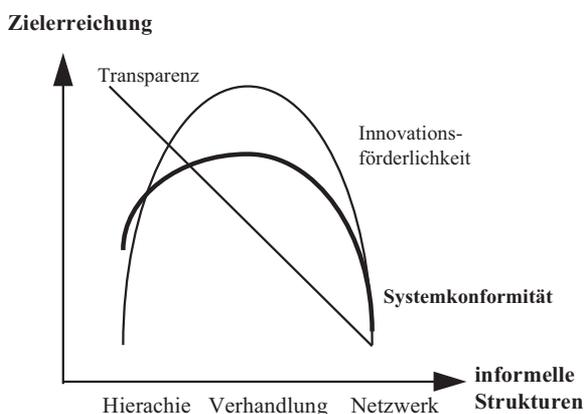
Die *Koordination über Verhandlungen* zwischen betroffenen gesellschaftlichen Gruppen durch die staatliche Wirtschaftspolitik ist in erster Linie auf die absichtsvolle Moderation des Wissenstransfers gerichtet. Die Austauschintensität ist durch die informelle Koordination zwischen den Interessengruppen ähnlich hoch wie bei der hierarchischen Koordination zwischen der Ministerialbürokratie und etwas geringer als im Netzwerk. Infolge der notwendigerweise überschaubaren Anzahl von unterschiedlichsten Verhandlungsteilnehmern erfüllt die Verhandlungskoordination auch die Kriterien einer Heterogenität und Konzentration der Wissensbasis. Die Koordination „von unten“ durch Verhandlungen mit offenen Wahlmöglichkeiten und Anreizen (*Peters* 1993, S. 294) entspricht zudem mit ihrer handlungsfördernden Wirkung dem in Kapitel B. skizzierten wirtschaftspolitischen Problemlösungsbedarf.

Die *Netzwerkkoordination* zeichnet sich infolge der vielfältigen Verflechtungen z. B. im Rahmen regionaler Wirtschaftszusammenarbeit (vgl. *Heinze/Schmid* 1994) durch eine hohe Austauschintensität aus. Informationen werden so schnell übertragen und eingeordnet, was sich durch die dem Netzwerk zugrundeliegenden informellen Regeln ergibt. Das Netzwerk kann zudem durchaus eine hohe Heterogenität der Akteure enthalten, allerdings sind diese nicht konzentriert. Im Netzwerk findet allerdings keine Moderation statt. Dadurch fehlt es an Strukturierungen und Sinngebungsprozessen bei komplexen Fragestellungen. So ist die Frage der strategischen Führerschaft in vielen Netzwerken unklar (vgl. *Mayntz* 1997, S. 271). Daher

¹⁷ Hier besteht ein Zielkonflikt zwischen interner und externer Absorptionsfähigkeit (vgl. *Cohen/Levinthal* 1989 und 1990).

sind Netzwerke eher für ständige Verbesserung und flexible Anpassung an Rahmenbedingungen denn für den Ausstoß von Veränderungen geeignet (vgl. dazu *Scharpf* 1993a, S. 76). Dieses Ergebnis entspricht nicht von ungefähr der Schlußfolgerung aus der Diskussion der von Hayekschen Fundamentalkritik an der Wirtschaftspolitik in Abschnitt C.I.2.a), da hier auf ähnlicher theoretischer Basis argumentiert wird.

III. Abb. 20 gibt eine *zusammenfassende Bewertung* der drei alternativen idealtypischen Koordinationsmechanismen hinsichtlich ihrer Transparenz und Förderung innovativer wirtschaftspolitischer Instrumente und bei gleicher Gewichtung dieser Kriterien auch die Gesamtbewertung der Systemkonformität als Durchschnittsbetrachtung.



Quelle: Eigener Entwurf.

Abb. 20: Bewertung der Systemkonformität idealtypischer Koordinationsmechanismen

Die Abb. 20 zeigt zunächst, daß es keinen idealen, d. h. sehr transparenten und wirtschaftspolitische Innovationen stark fördernden Koordinationsmechanismus gibt. Die Systemkonformität ist allerdings bei der Verhandlungskoordination am höchsten, da sich hier die höchste Förderung innovativer wirtschaftspolitischer Instrumente und eine mittlere Transparenz zu einem höheren Wert addieren als in der hierarchischen Koordination, die durch die höchste Transparenz und die niedrigste Innovationsförderlichkeit charakterisiert ist. Die Netzwerkkoordination ist die am wenigsten systemkonforme Koordinationsform, da sie die niedrigste Transparenz mit einer lediglich mittleren Förderung innovativer Lösungen verbindet. Das in Abb. 20 gezeigte Ergebnis bleibt auch bei leichten Bewertungsänderungen des Verhältnisses von Transparenz und Förderung innovativer Lösungen stabil. *Die Verhandlungskoordination ist damit ein transparenter und innovative Instrumente förrender Koordinationsmechanismus der zur Verbesserung der Prozesse des Ent-*

scheids über wirtschaftspolitische Instrumente im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten am besten geeignet ist.

2. Kritik an der ausgewählten Verhandlungskoordination und Modifikation zu ihrer Überwindung

In Abschnitt E.II.1.a) wurde erwähnt, daß die Verhandlungskoordination mit dem Pluralismus und dem Korporatismus zwei unterschiedliche Ausprägungen haben kann. Diese beiden Ausprägungen haben entgegengesetzte Auswirkungen auf die beiden Eingrenzungen der Wirtschaftspolitik. Dabei zeigt die pluralistische Verhandlungskoordination aufgrund ihrer stärkeren basisdemokratischen Gruppenstruktur eine höhere Transparenz. Gleichzeitig ist bei hoher Partizipation die Gefahr der Substitution von Fachwissen durch Alltagswissen (vgl. *Peters* 1993, S. 300) mit entsprechend negativen Konsequenzen für die Förderung innovativer wirtschaftspolitischer Instrumente besonders hoch. Daher bleibt die aggregierte Kurve in Abb. 20 unverändert. Bei korporatistischer Verhandlungskoordination verringern die konzentrierteren Gruppen die Transparenz, während die Konzentration die Förderung innovativer wirtschaftspolitischer Instrumente positiv beeinflußt.

Eine systemkonforme Verhandlungskoordination sollte deshalb versuchen, die Vorteile miteinander zu verbinden bzw. gerechtfertigte Einwände der korporatistischen Sichtweise gegenüber dem Pluralismus zu berücksichtigen. Dazu gilt es die Annahmen der Pluralismustheorie und ihre Kritik durch den Korporatismus zu untersuchen, um darauf aufbauend im nächsten Abschnitt Hinweise zur Ausgestaltung der arenaorientierten Wirtschaftspolitik zu erhalten (vgl. dazu *Behrends* 1993, S. 17, *Böhret u. a.* 1988, S. 169–178, *Czada* 1994, S. 45, *von Alemann* 1987, S. 172–193 und *von Beyme* 1980, S. 10–53)¹⁸.

Die Pluralismustheorie, zumindest die auf *Fraenkel* (1973) zurückgehende deutsche Variante¹⁹, macht insgesamt sechs zentrale Annahmen (vgl. z. B. *Rey* 1990, S. 11–31 oder *Böhret u. a.* 1988, S. 173–175) die aus korporatistischer Sicht in unterschiedlichem Maße umstritten sind.

Die erste Annahme der *Unüberwindbarkeit der Konflikte* ist unumstritten und gehört zum Standardansatz jeglicher Verhandlungen, der auch für die Arena gilt. Es gilt Verhandlungslösungen zu erarbeiten und jegliche Konsensromantik zu unterdrücken. Verhandlungen resultieren aufgrund eines gemeinsamen Problems mehrerer Akteure (vgl. *Meier / Slembeck* 1994, S. 172).

¹⁸ Es würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, die umfangreiche politikwissenschaftliche Diskussion zum Vergleich pluralistischer und korporatistischer Ansätze des Interessensausgleichs darzustellen.

¹⁹ Vgl. zur Abgrenzung der verschiedenen Traditionen der Pluralismusforschung *Böhret u. a.* (1988, S. 174).

Umstrittener ist bereits die zweite Annahme der Pluralismustheorie, die von der *Organisierbarkeit von Interessen* ausgeht. Diese Annahme wird als zu optimistisch betrachtet, da allgemeine Interessen wie das Gemeinwohl schlecht artikulierbar und folglich schlecht organisierbar sind. Dies wurde im Grundmodell der lobbyistischen Beeinflussung in Abschnitt D.II.1.a) bereits unterstellt. Gemeinwohlorientierung bedeutet in der (Wirtschafts)Politik durch Entscheidungen, eine unter den gegebenen Bedingungen mögliche Optimierung der Oberziele zu ermöglichen (vgl. dazu von Arnim 1977, S. 410). Die Aussagen in Abschnitt C.I. haben gezeigt, daß es keine gleichen Startbedingungen für alle Interessen in einem gegebenen status quo gibt, mit dem Ergebnis, daß die Organisationsfähigkeit (lobbying) und das Sanktionspotential (pressure, vgl. von Alemann 1987, S. 172) asymmetrisch verteilt ist. Die Organisierbarkeit von Interessen ist damit begrenzt. Aus der Kritik an der Annahme ergibt sich die Notwendigkeit für eine Arena die Partizipation zu erhöhen und die Entscheidung einem politischen Gremium vorzubehalten, da im Parlament eine breitere Repräsentanz der Interessen herrscht (vgl. dazu Behrens 1993, S. 17; Böhret u. a. 1988, S. 189; Daxhammer 1995, S. 212; Osborne/Gaebler 1997, S. 202–203 oder Sauerland 1997, S. 151).

Gemäß der dritten Annahme der Pluralismustheorie ist das *Gemeinwohl ex post das Ergebnis eines Abstimmungsprozesses*. Angesichts asymmetrischer Organisationsfähigkeit und Sanktionspotentialen ergibt sich hieraus wiederum die Notwendigkeit einer Trennung von Lösungsfindung und politische Entscheidung im Rahmen einer arenaorientierten Wirtschaftspolitik, um das Gemeinwohl durch hohe Offenheit zu schützen. Lösungsfindung und Entscheidung dürfen dabei allerdings zeitlich nicht zu lange getrennt sein.

Die vierte Annahme der *Notwendigkeit eines tragfähigen Grundkonsenses* ist unstrittig eine Voraussetzung wenn überhaupt ein Verhandlungsergebnis erreichbar sein soll. Angesichts der in Abschnitt B.II.1.b) gezeigten zunehmenden Ausdifferenzierung von Angebots- und Nachfragestrukturen in Deutschland erscheint es unabdingbar, durch eine transparente Arena diesen Grundkonsens zu fördern bzw. zu stützen (vgl. dazu Frey/Kirchgässner 1994, S. 10–13).

Die fünfte Annahme, daß *Verbände keine gesamtgesellschaftlichen Verantwortungen übernehmen*, ist der Hauptansatzpunkt der korporatistischen Kritik an der Pluralismustheorie. Diese Annahme entspricht nicht der Realität (wenn z. B. an die Ausbildungs- und Prüfungsorganisation durch die IHK gedacht wird). Verbände bzw. Lobbygruppen erbringen Integrationsleistungen für die Wirtschaftspolitik (vgl. dazu Mann 1994, S. 266).

Die sechste Annahme der Pluralismustheorie sieht die Rolle eines Staates *als strikt neutral mit einer ordnenden Rolle divergierender Kräfte*. Diese Annahme ist nun jedoch äußerst statisch und angesichts der Notwendigkeit der Innovationen in der Wirtschaftspolitik (vgl. Bernholz/Breyer 1994, S. 263–271 und Frey/Kirchgässner 1994, S. 453) kann die Rolle der Wirtschaftspolitik lediglich auf Ordnung nicht begrenzt werden. Eben hier kommt die in der traditionellen Theorie der Wirt-

schaftspolitik anzutreffende Sichtweise des „wohlwollenden Diktators“ oder in der abgeschwächten Form des „ehrlichen Maklers/Notars“ wieder zum Vorschein, der jedoch in der wirtschaftspolitischen Ausgangslage nichts zur Verbesserung der Problemlösungsfähigkeit der Wirtschaftspolitik beitragen kann. Wenn Wirtschaftspolitik als Treuhänder der Zukunft gegenüber den Partialinteressen verstanden werden soll, dann ist angesichts der in Abschnitt B.II.1.b) gezeigten heterogenen Strukturen in modernen Volkswirtschaften die Wirtschaftspolitik als innovationsorientierter Moderator zu verstehen.

Eine systemkonforme und angesichts der korporatistischen Kritik *modifizierte Verhandlungskoordination* muß neben dem reinen Koordinationsmechanismus auch die parlamentarische Entscheidung zur Erhöhung der Partizipation infolge der Kritik an den Annahmen 2 und 3 betrachten. Dabei müssen Koordinationsmechanismus und parlamentarische Entscheidung schnell aufeinander folgen, was eine modifizierte Verhandlungskoordination ebenfalls berücksichtigen muß.

Im nächsten Abschnitt gilt es nun die modifizierte Verhandlungskoordination und ihre rasche Umsetzung in eine parlamentarische Entscheidung als „arenaorientierte Wirtschaftspolitik“ auszugestalten. Dabei erfolgt eine Orientierung an den in Kapitel D. begründeten und in Abschnitt D.IV. zusammengefaßten Maßstäben zur Bewertung von Vorschlägen zur Ausgestaltung der Prozesse des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente.

3. Ausgestaltung einer „arenaorientierten“ Wirtschaftspolitik zur Vermeidung prozeßbedingter Effizienzverluste der Wirtschaftspolitik

Vorschläge zur Ausgestaltung der Prozesse des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente müssen gemäß der um korporatistische Kritikpunkte modifizierten Verhandlungskoordination trennen zwischen

1. einem Koordinationsmechanismus zur Entscheidungsvorbereitung,
2. der parlamentarischen Entscheidung zur Berücksichtigung unorganisierter Interessen und
3. einem Mechanismus zur Senkung der lobbyistischen Beeinflussung durch starke zeitliche Verzögerung zwischen Entscheidungsvorbereitung und parlamentarischer Entscheidung.

Dabei kann in dieser wirtschaftspolitischen Analyse nicht auf die Vielzahl der durch die arenaorientierte Wirtschaftspolitik betroffenen staatsrechtlichen Regelungen zur Gesetzgebung oder zu Regierung und Verwaltung eingegangen werden (vgl. dazu beispielsweise *Battis / Gusy* 1999, S. 167–211). Da Recht allerdings durch die (Wirtschafts)Politik änderbar ist, kann die notwendige juristische Fixierung (im Rahmen der durch die Verfassung vorgegebenen Grenzen) infolge der offenen Wirtschaftsverfassung geändert werden.

Im Abgleich mit den in Abschnitt D.IV. aufgestellten 10 Maßstäben zur Bewertung von Vorschlägen zur Ausgestaltung der Prozesse der Entscheidung über wirtschaftspolitische Instrumente kann die Verhandlungskoordination als „Arena“ ausgestaltet werden. Dabei wird eine *Arena als transparenter Austauschplatz für wirtschaftspolitische Ideen und Interessen unter Aufsicht der Öffentlichkeit* verstanden²⁰.

Der Begriff Arena findet sich in der Politikwissenschaft immer dann, wenn komplexe Verhandlungssituationen analysiert werden sollen. Benz (1992 S. 153) definiert Arena als ein „institutionell abgrenzbarer Interaktionszusammenhang (...), der sich auf eine spezifische Aufgabenstellung bezieht“. Vergleicht man diese Definition mit der in dieser Arbeit verwendeten Definition eines Marktes²¹, so zeigt sich eine hohe Übereinstimmung – gegenüber der hier vorgelegten Arenadefinition jedoch auch ein großer Unterschied. Dieser Unterschied erklärt sich aus der unterschiedlichen Zielrichtung der politikwissenschaftlichen und der wirtschaftspolitischen Forschung. Die Politikwissenschaft betrachtet die (Strukturierung der) Verhandlungskoordination „an sich“, die interdisziplinäre Wirtschaftspolitik sieht sie als prozessurales Element zur Verbesserung der Problemlösungsfähigkeit der Wirtschaftspolitik – konkret zum Abbau ökonomischer Fehlallokationen²². Daher konkretisiert die vorgelegte Arenadefinition die „spezifische Aufgabenstellung“ der politikwissenschaftlichen Definition auf den Austausch von Ideen und Interessen entsprechend der Überlegungen zum Markt für wirtschaftspolitische Beeinflussung in Abschnitt D.I. und der Eingrenzung der Wirtschaftspolitik aus Abschnitt E.I.

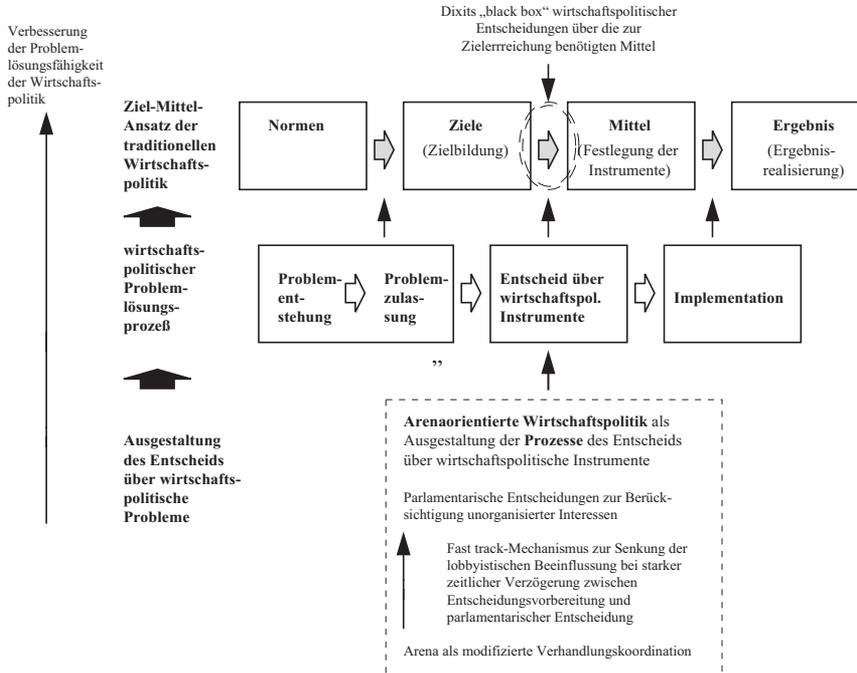
Die „Arena“ als modifizierte Verhandlungskoordination zur Vermeidung prozeßbedingter Effizienzverluste der traditionellen Wirtschaftspolitik soll nun in Abschnitt E.II.3.a) zunächst vorgestellt werden. Die parlamentarische Entscheidung zur Berücksichtigung unorganisierter Interessen ist dann in Abschnitt E.II.3.b) zu betrachten, bevor in Abschnitt E.II.2.c) ein „Fast track Mechanismus“ zur Senkung der lobbyistischen Beeinflussung durch starke zeitliche Verzögerung zwischen Entscheidungsvorbereitung und parlamentarischer Entscheidung vorgeschlagen wird. Diese drei Bausteine bilden zusammen die „arenaorientierte Wirtschaftspoli-

²⁰ Der Begriff Arena wird in der ökonomischen Literatur bislang vor allem im Zusammenhang mit internationalen wirtschaftspolitischen Kooperationen verwendet, ohne das er inhaltlich ausgefüllt würde (vgl. z. B. *Ostry* 1993). Daneben wird er in Teilen der Forschung zu kollektiven Entscheidungsprozessen in Entscheidungssituationen bei geringen Interessensgegensätzen aber hoher Komplexität verwendet (vgl. *Martin* 1996, S. 11) und bezeichnet dann Expertenentscheidungsgremien. Diese Begriffsbezeichnung erscheint aber wenig angemessen, da eine Arena eine Einrichtung mit Publikum bedeutet, das es bei Expertenrunden aber gerade nicht gibt.

²¹ Hier wird unter Markt ein Raum des organisierten und institutionell eingebetteten Austausches verstanden auf dem sich die Preise für dasselbe Gut schnell angleichen (vgl. *Hodgson* 1988, S. 179).

²² Es geht hier um den Versuch, das bestehende im Vergleich zu anderen Sozialwissenschaften umfassende Theoriegebäude zu erweitern und nicht eine neue Theorieinsel anzulegen (vgl. dazu *Behrens* 1980, S. 93).

tik“, die hier zur besseren Ausgestaltung der Prozesse des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente vorgeschlagen wird (vgl. Abb. 21 in Erweiterung von Abb. 1 und Abb. 9).



Quelle: Eigener Entwurf.

Abbildung 21: Bausteine einer arenaorientierten Wirtschaftspolitik

Damit erfolgt eine weitergehende Konkretisierung der „black box“ der wirtschaftspolitischen Entscheidung über die zur Zielerreichung benötigten Instrumente.

a) Die „Arena“ als modifiziertes System der Verhandlungskoordination zur Entscheidungsvorbereitung

Zur Vermeidung prozessbedingter Effizienzverluste der traditionellen Wirtschaftspolitik scheint eine modifizierte Verhandlungskoordination als transparenter Austauschplatz für Ideen und Interessen unter Aufsicht der Öffentlichkeit („Arena“) sinnvoll. Sie ist auf die Verhandlungen zur Einigung der Erwartungs- bzw. Interessengruppen bezogen als der eigentlichen Phase eines Verhandlungsprozesses. Ihr sind die Phasen des „agenda-settings“ (verbindliche Definition des zu verhan-

delnden Sachverhaltes) und der Definition effizienter Konfliktlösungen vorgeschaltet (zu diesem dreistufigen Verhandlungsprozeß vgl. z. B. *Hintze* 1992, S. 5; *Potters / van Winden* 1996, S. 357 und *Proff* 1998d). Agenda-setting und Definition effizienter Konfliktlösungen sollten idealerweise bereits im Rahmen der Zielbildung und dem ihr vorgeschalteten Filter der „Problemzulassung“ erfolgt sein und werden deshalb hier nicht weiter thematisiert.

Zur Ausgestaltung von Verhandlungen zur Einigung von Interessengruppen als Voraussetzung für den Entscheid über wirtschaftspolitische Instrumente als „Arena“ sollen entlang der 10 Maßstäbe zur Bewertung des Prozesses des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente ($B1$ bis $B10$) 10 Arenainstrumente (I_1 bis I_{10}) abgeleitet werden. Sie sind als Werkzeuge zur Umsetzung der Arena zu verstehen (vgl. *Greer* 1994, S. 28). Die Übereinstimmung der Zahl der Bewertungsmaßstäbe mit der der Arenainstrumente ist zufällig. Eine eins-zu-eins Zuordnung jedes Arenainstrumentes zu einem Bewertungsmaßstab ist deshalb nicht möglich. Die Gesamtheit dieser Maßstäbe bildet bei der Entwicklung der Vorschläge zur Verbesserung der Prozesse des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente in der Arena lediglich den Bewertungsrahmen.

Damit die Arena ihrer Aufgabe erfolgreich nachkommen kann, müssen alle Arenateilnehmer Interesse an einer Lösung haben, was durch das Arenainstrument (I_1) der „zeitlichen Befristung von Arena-Mandaten“ gefördert werden kann. Um ein solches Mandat zu erhalten, muß jeder Arenateilnehmer eine Begründung für die Teilnahme liefern und seine Interessen und seine Zielvorstellungen verdeutlichen. So muß jeder Arenateilnehmer und die Arena als Ganzes zunächst im Rahmen einer Marktwirtschaft deutlich machen, warum eine staatliche Beeinflussung substantiell zur Problemlösung beitragen kann. Bei dieser „Gemeinwohlprüfung“ gilt es die Erforderlichkeit und die Eignung (vgl. dazu z. B. *Fischer/Schley* 1998, S. 27; *Lüth* 1997, S. 30 oder *von Arnim* 1977, S. 58–66) einer Problemlösung im Rahmen einer Arena zu untersuchen. Die Bewertungsmaßstäbe $B1$, $B9$ und $B10$ ²³ geben dabei die zur Effizienzsteigerung notwendige Richtung geringer Intensität des Eingriffs und Zurückhaltung bei den Erwartungen von positiven und negativen Externalitäten auf unvollkommenen Märkten an (Prüfung der Erforderlichkeit). Wenn wirtschaftspolitische Problemlösungen im Rahmen der Arena nötig sind, dann bedarf es des Nachweises der Kompetenz der Arenateilnehmer mit Blick auf die Aufgabenstellung (Prüfung der Eignung).

²³ $B1$: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolitischer Prozesse sind um so effizienter, je stärker sie den durch die lobbyistische Beeinflussung definierten Instrumenteneinsatz begrenzen können.

$B9$: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolitischer Prozesse sind um so effizienter, je weniger auf unvollkommenen Märkten Erwartungen positiver Externalitäten bestehen, die nicht durch Selbstbeteiligung der Marktakteure reduziert werden können.

$B10$: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolitischer Prozesse sind um so effizienter, je weniger auf unvollkommenen Märkten Erwartungen negativer Externalitäten bestehen und „free-rider“-Probleme vorhanden sind.

Insbesondere bei Arenateilnehmern, die im Sinne der Bewertungsmaßstäbe *B1*, *B9*, und *B10*, aber auch *B2*, *B3*, *B6*²⁴ Rentenumlenkungen erhoffen, bietet sich ein zeitlich befristetes Arenamandat an, da hiermit Automatismen der Rentenumlenkung (*policy capture*) verhindert werden können. Durch den Druck, öffentlich seine Partialinteressen erläutern zu müssen, werden viele Lobbygruppen mit geringem Interesse von Aktivitäten absehen. Weil jeder Prozeß stets ein definiertes Ende haben muß, gilt es dies auf die Verhandlungskoordination zu übertragen und Endzeitpunkte für die Suche nach Lösungsvorschlägen festzulegen.

Damit eine Problemlösung auch über den Zeitpunkt des Verhandlungsergebnisses hinaus wirksam werden kann, sollten im Rahmen der Arena durch die zwangsweise „*Definition von Arenakonvergenzkriterien*“ als Arenainstrument (*I*₂) die Maßnahmen und Eingriffe mit zeitlich induzierten Zwischenzielen und Zielerreichungsgraden versehen werden (vgl. dazu *Proff* 1998c). Dadurch wird einerseits ein langfristiger Anpassungsprozeß ermöglicht und andererseits die im Bewertungsmaßstab *B6* gezeigte Problematik nicht abgeschlossener Verhandlungen zu umgehen versucht. Diese Vorgehensweise bietet damit entsprechend Bewertungsmaßstab *B7*²⁵ die Möglichkeit für die Wahlbürger, Referenzpunkte zu kontrollieren, wodurch die Transparenz und damit auch die Effizienz gesteigert werden kann.

Information ist die Grundlage von jeglicher öffentlicher Kontrollfähigkeit. Vertraulichkeit der Information ist allerdings bei der Suche nach Kompromissen in Verhandlungen unabdingbar. In der Öffentlichkeit einer demokratischen Gesellschaft ist jede Interessengruppe daran interessiert, ihre Reputation (als Signal für künftige Verhandlungen) hoch zu halten. Stehen sich nun mehrere Verhandlungspartner mit unterschiedlichen Interessen gegenüber, dann birgt die Veröffentlichung und Vorfestlegung zentraler Verhandlungsergebnisse die Gefahr der Minimierung des Verhandlungsspielraums in sich, da einseitig ausgerichtete Zielvorgaben einer Interessengruppe notwendig eine Reaktion bei den Verhandlungspartnern hervorruft. Zur zeitlichen Beschleunigung der Verhandlungsprozesse entsprechend *B6* ist daher eine gewisse Vertraulichkeit unabdingbar, die allerdings nicht im Widerspruch zu der Überlegung bei den zeitlich befristeten Arena-Mandaten stehen darf. Daher ist die „*Einführung eines dualen Informationsmanagement in der Arena*“ als weiteres Arenainstrument (*I*₃) sinnvoll, das bei allen Statuspapieren

²⁴ *B2*: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolitischer Prozesse sind um so effizienter, je stärker sie die Zahl der konkurrierenden Lobbygruppen begrenzen können.

B3: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolitischer Prozesse sind um so effizienter, je stärker sie eine mittlere lobbyistische Konzentration verhindern können.

B6: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolitischer Prozesse sind um so effizienter, je weniger wirtschaftspolitische Reformen zeitlich verzögert werden und je weniger Druck zur Befriedigung von Partialinteressen damit besteht.

²⁵ *B7*: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolitischer Prozesse sind um so effizienter, je mehr Transparenz und Kontrollfähigkeit der wirtschaftspolitisch Handelnden durch die Wahlbürger zugelassen wird.

und zeitlich fixierten Zwischenberichten eine möglichst große Offenheit zuläßt, während die Verhandlungsprozesse innerhalb der Arena weitgehend vertraulich sein müssen und nur ex post bekannt gegeben werden können. Alleine die verschärfte Informationspflicht und die Zuordnungsmöglichkeit von Positionen zu Lobbygruppen wird sowohl die Höhe der lobbyistischen Beeinflussung als auch die Anzahl der Lobbygruppen reduzieren und entsprechend helfen, den Bewertungsmaßstab B2 umzusetzen (vgl. dazu *Zintl* 1992, S. 136).

Mit steigender Öffentlichkeit steigen generell die Kosten lobbyistischer Tätigkeit, was dem Bewertungsmaßstab *B7* entspricht, da Konsumenten beispielsweise negativ auf Geschäftspraktiken von einzelnen Anbietern reagieren. Die Disziplinierung der Arenateilnehmer kann jedoch nicht nur auf das am Ende eines Entscheidungsprozesses erzielte Ergebnis bezogen werden, sondern muß auch im Verhandlungsprozeß erfolgen. So sollte durch „*Einrichtung von Arenaforen im Internet*“ als weiteres Arenainstrument (*I₄*) eine interaktive Kommunikations- und Partizipationsplattform für die Wirtschaftspolitik geschaffen werden (vgl. dazu erste Ansätze in den USA unter www.governmail.com). Die Möglichkeiten des Abgleichs von Informationen und Interessen während eines Verhandlungsprozesses durch Informationstechnologien bleiben allerdings bislang weitgehend ungenutzt. Dabei nähern sich die Strukturen der Internetnutzer der Durchschnittsstruktur der Bevölkerung immer mehr an, was die Einsatzfähigkeit dieser Technologie erhöht, auch wenn immer noch eine Vielzahl juristischer und technischer Probleme zu lösen ist.

Eine Eingrenzung der Wirtschaftspolitik zur Erhöhung von Transparenz und Kontrolle im Sinne von Bewertungsmaßstab *B7* setzt aber immer auch Sanktionsmechanismen voraus. Um einen Disziplinierungsdruck durch die Öffentlichkeit aufzubauen, gilt es das Blockieren im Arenaprozeß negativ zu sanktionieren. Die „*Festlegung von Arena-Sanktionen*“ ist damit ein weiteres Arenainstrument (*I₅*). Dies kann durch Öffentlichkeitsarbeit, den Ausschluß der Blockierer aus den Verhandlungen und/oder Nichtverlängerung der Arena-Mandate erfolgen. Eine weitere Möglichkeit der Arenasanktionen können die in der Außenwirtschaftslehre diskutierten „self executing treaty provisions“ (vgl. *Kasper/Streit* 1998, S. 378) sein, die den Wahlbürgern das Recht geben die Regierung zu verklagen, wenn durch die Erfüllung von Partialinteressen z. B. durch höhere Marktpreise in das Vermögen eingegriffen wird. Um keine Prozeßlawine loszutreten, bedarf es hier natürlich wohldefinierter juristischer Ausgestaltungen und Bagatelklauseln.

Da Verhandlungen mit steigender Zahl von Verhandlungsteilnehmern länger dauern (vgl. *Scharpf* 1991, S. 65), sollte weiterhin gemäß den Bewertungsmaßstäben *B2* und *B6* ein gangbarer Weg aus verfügbarem Wissen und überschaubarer Teilnehmerzahl gefunden werden. Dazu kann das Arenainstrument „*Bildung von Arenakoalition*“ (*I₆*) helfen, das die gemeinsame Vertretung verschiedener Interessengruppen umfaßt. Hier ist allerdings auf mögliche Zielkonflikte mit dem Bewertungsmaßstab *B3* hinzuweisen.

Um die in den Bewertungsmaßstäben *B9* und *B10* angeführten Überlegungen aufzugreifen und die Erwartungen von positiven oder negativen Externalitäten zu verringern gilt es eine Infrastruktur zu schaffen, die dem Wissenstransfer förderlich ist. Dazu gehört die stärkere Einbeziehung von unabhängigem und ergebnisorientiertem externen Sachverstand. Der „*Rückgriff der Arena auf volkswirtschaftliche Wissensbasen (think tanks)*“, die sowohl über Fach- als auch über Umsetzungskenntnisse verfügen, sollte daher ein weiteres Arenainstrument (*I₇*) sein. Solche „think tanks“ sind in den USA oder in Großbritannien bereits weit verbreitet (vgl. *Wewer* 1993, S. 20–21).

Die Verbindung von Fach und Umsetzungskenntnissen ist auch die Aufgabe einer staatlichen Wirtschaftspolitik, die als Moderator der Arena agieren sollte. Ihre Moderation umfaßt zwei Elemente:

Einerseits ist die (Ministerial)Bürokratie aufgefordert, Problemlösungsvorschläge im Rahmen der traditionellen wirtschaftspolitischen Ziel-Mittel-Ansätze intern zu erarbeiten. Daß diese Definition von Zielen und Mitteln weder vollkommen rational noch ihre Umsetzung vollkommen planbar ist, bedeutet nicht, daß die Wirtschaftspolitik keine (internen) Zielvorgaben für die Arenaverhandlungen erarbeiten muß. Angesichts des Wissenspools den die (Ministerial)-Bürokratie besitzt, kann darauf nicht verzichtet werden, zumal nur die staatliche Wirtschaftspolitik das Gemeinwohl vertritt.

Andererseits sollte die staatliche Wirtschaftspolitik als Moderator die Folgen des Arenaentscheids für vor- und nachgelagerte wirtschaftspolitische Ebenen und die dadurch zu erwartenden Rückwirkungen entsprechend des Bewertungsmaßstabs *B4*²⁶ abschätzen und thematisieren. Weil die inhaltliche Steuerung des Verhandlungsprozesses durch die Wirtschaftspolitik als Moderator in der Regel vielfältige Aspekte umfaßt, bedarf es der „*Bildung eines Arenamoderatorenpools*“ als weiterem Arenainstrument (*I₈*). Die Moderatoren unterstützen Politiker und Beamte, deren Aufgabe die inhaltliche Moderation ist, durch professionelle Moderationstechniken und Konfliktlösungsstrategien. Die Wirtschaftspolitik bildet damit für die in der Arena stattfindenden Verhandlungskoordination Teams, die ein persönliches Interesse an der Problemlösung haben müssen und dies auch publik machen wollen. Durch verbesserte Anreizbündel für die wirtschaftspolitisch Handelnden durch die Wahlbürger, z. B. durch Ausgestaltung ihrer Karrieremöglichkeiten und ihrer Reputation könnte dem Bewertungsmaßstab *B8*²⁷ entsprochen werden.

Die Effizienz der Moderation in der Arena ließe sich nochmals steigern, wenn, insbesondere bei einfachen Verhandlungen, ein „*Rückgriff auf externe Arenamode-*

²⁶ *B4*: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolitischer Prozesse sind um so effizienter, je stärker sie die Bedeutung des Inlandsmarktes für die Lobbygruppen verringern.

²⁷ *B8*: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolitischer Prozesse sind um so effizienter, je eher vollkommene Anreizbündel für die wirtschaftspolitisch Handelnden durch die Wahlbürger zugelassen werden.

ratoren“ (Arenainstrument I_9) erfolgen würde, so wie sie heute v.a. im kommunalen Bereich angeboten werden (vgl. z. B. *Peschke* 1999). Hier kann gegebenenfalls auch die gesamte Moderatorenfunktion, d. h. sowohl die inhaltliche Lösungsfindung als auch die Moderationstechnik und Konfliktlösung, auf private Anbieter verlagert werden, wenn das Know-how der staatlichen Wirtschaftspolitik in einer Arena nicht ausreicht. Das ist insbesondere auf unteren wirtschaftspolitischen Ebenen häufig der Fall.

Das Moderatorenteam sollte schließlich auch Subventionsberichte zum Empfang und zur Finanzierung staatlicher Leistungen der einzelnen Gruppen aufarbeiten, um Lobbyüberschneidungen entsprechend Bewertungsmaßstab B5²⁸ zu senken. Das Arenainstrument (I_{10}) „*Prüfung von Subventionen an Arena-Teilnehmer*“ wird allerdings erst bei komplexeren Arenaverhandlungen notwendig wird. Hierzu sind aufgrund der Vertraulichkeit der Daten lediglich interne Moderatorenteam einsetzbar.

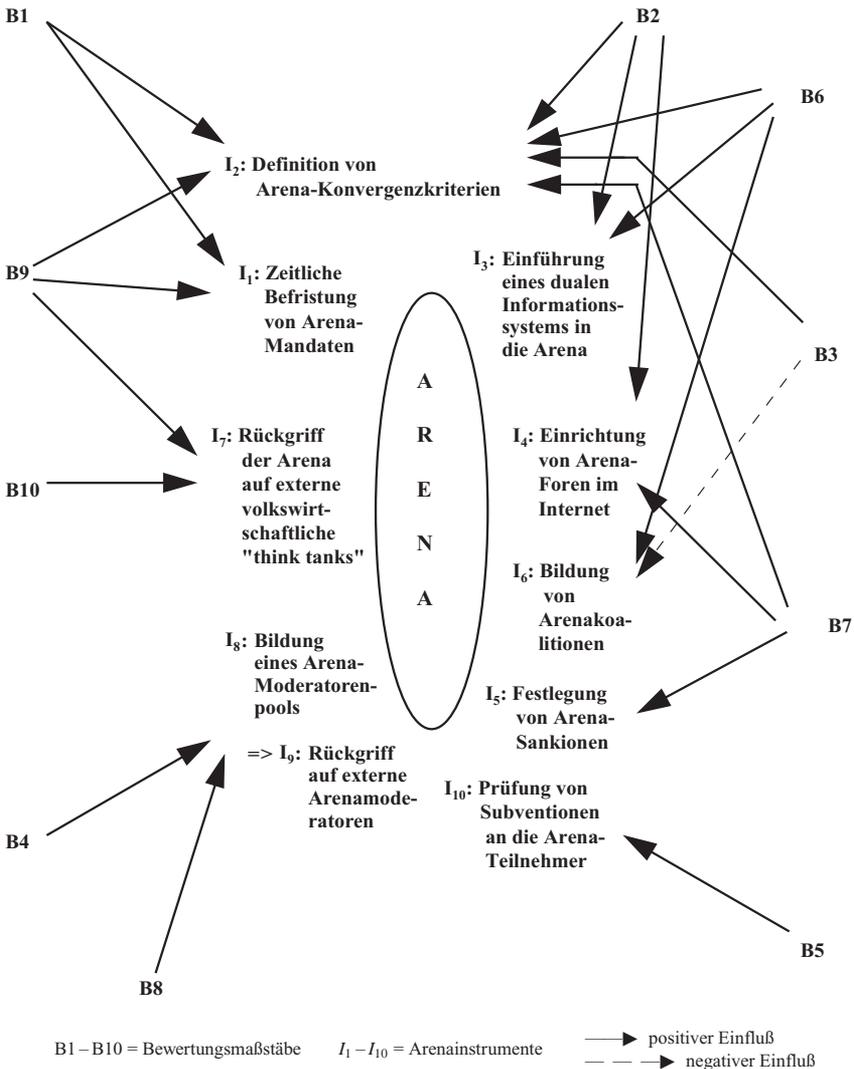
Abb. 22 faßt die zehn Arenainstrumente zusammen und zeigt auch ihre Orientierung an den in Kapitel D. begründeten Maßstäben zur Bewertung von Vorschlägen zur Verbesserung des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente.

Mit der inhaltlichen Ausgestaltung der zehn Arenainstrumente ist eine weitergehende Konkretisierung des wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozesses im Rahmen einer Verhandlungskoordination erarbeitet worden. Dabei wurden Ansatzpunkte gefunden, wie die lobbyistische Beeinflussung des Entscheids durch die Arenainstrumente vermindert und gleichzeitig wirtschaftspolitische Innovationen durch die verbesserte Aktivierung des verfügbaren Wissens gefördert werden können. Im folgenden Abschnitt wird der parlamentarische Entscheidungsprozeß skizziert, der die bislang unorganisierten Interessen stärker berücksichtigt.

b) Parlamentarische Entscheidungen zwecks Berücksichtigung unorganisierter Interessen

Die Notwendigkeit einer klaren Trennung zwischen Arena und Entscheidung ergibt sich aus der strikten Trennung von privat und öffentlich im Rahmen von Verhandlungen zwischen Staat und Verbänden (vgl. dazu *Ronge* 1994, S. 62). Die Entscheidung über die Gesamtwohlfahrt ist eine originäre Aufgabe der Politik, da nur diese von der Öffentlichkeit kontrolliert und diszipliniert wird. Entscheiden kann nur das Parlament; die Beratungsgremien und Verbände können nur die Kosten von notwendigen Kompromissen darlegen (vgl. *Külp/Berthold* 1992, S. 20) und nach neuen Problemlösungsmöglichkeiten suchen. Dies ist durch die Governance 1 klar geregelt und somit für die Wirtschaftspolitik kein Parameter.

²⁸ B5: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolitischer Prozesse sind um so effizienter, je stärker sie Überschneidungen zwischen Nutzen und Schaden der Rentenumlenkung (Lobbyüberschneidungen) zurückdrängen.



Quelle: Eigener Entwurf.

Abb. 22: Arenainstrumente und ihre Orientierung an den Bewertungsmaßstäben

Hier soll der ökonomische Effekt der Trennung zwischen Arena und Entscheidung beleuchtet werden. Sie konkretisiert die Partizipationserfordernis und die notwendige Transparenz entsprechend Bewertungsmaßstab B7. Diese strikte Trennung hat auch eine nicht zu vernachlässigende Wirkung hinsichtlich der Partizipation der Bevölkerung an der wirtschaftspolitischen Entscheidung (vgl. dazu

die Überlegungen zu Verbesserungen der Verhandlungskoordination in Abschnitt E.II.1.b).

In der Arena können allein schon wegen der Notwendigkeit der Begrenzung der Verhandlungsteilnehmer nicht alle, vor allem die unorganisierten, Interessen berücksichtigt werden. Diese allerdings können im Rahmen des Parteienwettbewerbs im Parlament Einfluß nehmen und somit die Legitimation der Wirtschaftspolitik erhöhen (vgl. z. B. *Behrends* 1993, S. 17 oder *Daxhammer* 1995, S. 212).

Das Parlament besteht aus Parteien, die unterschiedliche Erwartungsgruppen in der Bevölkerung repräsentieren. Parteien dienen dabei als „Transmissionsriemen“ zwischen Politik und Gesellschaft, Partizipation ergibt sich hier durch den Druck der Wähler. Im Idealfall repräsentieren die im Parlament vertretenen Abgeordneten alle Subgruppen der Gesellschaft, was in der Realität allerdings nicht gegeben ist. Dennoch ist der Repräsentationskreis deutlich höher als bei den Interessengruppen in der Arena, deren Partizipation sich durch Lobbying erhöhen läßt. Nun besteht die sehr reale Möglichkeit, daß die Lobbygruppen in der Arena ihrerseits auch Einfluß auf die Parteien und Abgeordneten nehmen, um über beide Partizipationskanäle ihre Interessen durchzusetzen. Aufgrund der immer komplexeren Entscheidungen und der damit notwendigen hohen Wissensausstattung gewinnt deshalb der Partizipationskanal „Lobbying“ relativ an Bedeutung (v. *Alemann* 1987, S. 175)²⁹. Diese Entwicklung, die zu den in Abschnitt D.II. beschriebenen Effizienzeinbußen der Wirtschaftspolitik führt, bestätigt die Notwendigkeit durch eine von der Verhandlungskoordination in der Arena unabhängigen parlamentarischen Entscheidung die Transparenz zu erhöhen und damit die Attraktivität der lobbyistischen Beeinflussung zu senken.

Als dritter Baustein einer arenaorientierten Wirtschaftspolitik muß abschließend die Verknüpfung von Arena und Entscheidung behandelt werden.

c) Fast-track-Mechanismus zur Reduktion lobbyistischer Beeinflussung

Faßt man die Überlegungen der beiden vorangegangenen Abschnitte zusammen, so sollen im Rahmen der Arena kompetente Teilnehmer zur Generierung handlungsfördernder Maßnahmen bewegt werden, während der parlamentarische Entscheidungsmechanismus den Abgleich mit den unorganisierten Interessen bietet. Damit die Struktur der arenaorientierten Wirtschaftspolitik geschlossen ist, muß auch die Verbindung zwischen diesen beiden Bausteinen effizienzorientiert ausgestaltet werden³⁰. Dabei ist nach einem Weg zu suchen, Qualität der Entscheidung und Legitimation zeitnah zu verbinden, um dem Bewertungsmaßstab B6 zu entsprechen.

²⁹ Dies gilt nur solange, wie den Wahlbürgern nur die vote, nicht aber die exit Funktion bleibt; vgl. *Sauerland* 1997, S. 151.

³⁰ Zur aktuellen Struktur des Gesetzgebungsprozesses in Deutschland vgl. *Ismayr* 1999b, S. 428–431.

Die hier vorgeschlagene Lösung beruht auf dem in der US Handels- und Finanzpolitik entwickelten Fast-track-Mechanismus. Sein Kerngedanke ist, daß das Parlament unter den Voraussetzungen permanenter Konsultationen im Verhandlungsprozeß und zeitnaher Informationen über den Stand der Verhandlungen, bei der Entscheidung über ein Reformpaket Einzelmaßnahmen nicht mehr ändern darf, sondern lediglich das Gesamtpaket als Ganzes entweder befürwortet oder aber ablehnt (vgl. *Committee on International Relations* 1998 oder *Destler* 1997, S. 2). Dadurch wird einerseits der Problemlösungsprozeß beschleunigt, der Parlamentarier wird andererseits entsprechend Bewertungsmaß *B7* stärker auf das Gemeinwohlprinzip in seinen tatsächlichen Handlungen verpflichtet. Daß hier Grenzen des demokratischen Mitbestimmungsanspruchs berührt werden ist evident. Es stellt sich aber die Frage wie, anders bei komplexen Entscheidungen, die wirtschaftspolitische Problemlösungsfähigkeit aufrecht erhalten werden kann (vgl. dazu *Scharpf* 1993b, S. 174).

Hier zeigt sich, daß die Einführung der arenaorientierten Wirtschaftspolitik nur stufenweise erfolgen kann, da jedes Parlament zunächst Erfahrungen mit einem Fast-track-Mechanismus sammeln muß. In Deutschland muß zudem die Frage der Zustimmung durch den Bundesrat bei bestimmten Gesetzestypen geklärt werden. Daher bedarf es einer Einführung zu Beginn einer Legislaturperiode. Als ein mögliches Einsatzfeld könnte eine umfassende Gesundheitsreform dienen, da hier ein partei-übergreifender Konsens über den notwendigen Handlungsbedarf besteht.

In diesem Abschnitt wurde versucht, die arenaorientierte Wirtschaftspolitik zu konkretisieren und Instrumente zu entwickeln, mit deren Hilfe die in Abb. 10 im Modell der wirtschaftspolitischen Gesamtrationalität gezeigte absinkende Effizienz in der Entscheidungsphase des wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozesses gesteigert werden kann. Dazu wurde auf alle zehn Bewertungsmaßstäbe zur Ausgestaltung wirtschaftspolitischer Prozesse zurückgegriffen.

Der Vorschlag einer arenaorientierten Wirtschaftspolitik ist dabei als ein Mittel zu verstehen, das die Rentenumlenkungsmöglichkeiten für kleinste Partialinteressen reduziert und die Mitarbeit der Verbänden und Interessengruppen auf innovative Problemlösungen fokussiert. Die starke Strukturierung durch die Bausteine der arenaorientierten Wirtschaftspolitik hat das Ziel, die Transparenz zu erhöhen, ohne auf Mitarbeit der Interessensgruppen zu verzichten. Innovative, zielkonforme Steuerungsergebnisse, die die Handlungsoptionen der Wirtschaftssubjekte erweitern, stehen im Zentrum der arenaorientierten Wirtschaftspolitik. Sie ist damit einerseits als ein Versuch zu werten, die oben zitierte Dixit'sche „black box“ zu konkretisieren und gleichzeitig der Forderung nach „gesellschaftlichen Innovationen“ (vgl. *Frey/Kirchgässner* 1994, S. 453 oder *Bernholz/Breyer* 1994 S. 263–271) näher zu kommen.

Ein solches Vorhaben läßt sich nur im Rahmen der hier skizzierten größeren Reform durchführen, da nur dann, wenn alle Interessengruppen Abstriche von ihren Beeinflussungsmöglichkeiten hinnehmen müssen, eine solche Reform überhaupt

umsetzbar ist (vgl. von *Weizsäcker* 1998). Völlig klar muß es allerdings sein, daß bei allen Reformen Nebenfolgen auftreten können, die nicht von vorne herein abgeschätzt werden können (vgl. dazu *Greer* 1994, S. 131). Bei Beachtung der systemkonformen Eingrenzung entsprechender Vorschläge dürfte diese Gefahr jedoch eher gering sein.

Im nächsten Abschnitt geht es nun um die Verbesserung der Problemlösungsfähigkeit der Wirtschaftspolitik durch institutionelle Reformen im Rahmen einer „Mehrebenenwirtschaftspolitik“. Dabei stehen die bislang nicht berücksichtigten (vertikalen) Marktgrenzen im Mittelpunkt der Betrachtung.

III. Mehrebenenwirtschaftspolitik als Vorschlag einer effizienzfördernden Ausgestaltung der institutionellen Einbettung des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente

Zur weiteren Konkretisierung der von *Dixit* (1996, S. 9) als „black box“ bezeichneten Entscheidung (bzw. des Entscheids) über die zur Zielerreichung benötigten wirtschaftspolitischen Instrumente wird hier zusätzlich zur „arenaorientierten Wirtschaftspolitik“ zur Verbesserung der Prozesse dieses Entscheids eine „Mehrebenenwirtschaftspolitik“ zur Verbesserung seiner institutionellen Einbettung vorgeschlagen³¹. Um die Problemlösungsfähigkeit der Wirtschaftspolitik zu verbessern, muß um institutionenbedingte Effizienzverluste der Wirtschaftspolitik zu vermeiden

1. zunächst der Abstimmungsbedarf zwischen ökonomisch differenzierten und gesellschaftlich relevanten Markt- und Regulierungsräumen zur Gewährleistung einer transparenten und innovative Instrumente fördernden institutionellen Einbettung des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente (Abschnitt E.III.1.) konkretisiert und
2. diesem dann durch einen räumlich differenzierten Aufbau der Wirtschaftspolitik („Mehrebenenwirtschaftspolitik“) entsprochen werden (Abschnitt E.III.2.).

³¹ Wirtschaftspolitische Ebenen werden in der ökonomischen Theorie im Rahmen der Föderalismusforschung unterschieden (vgl. z. B. *Prud'homme* 1991). Der Begriff Mehrebenenwirtschaftspolitik wird allerdings bislang in der volkswirtschaftlichen Literatur noch nicht verwendet. Dagegen ist die Mehrebenenpolitik in der Politikwissenschaft bereits seit einem Jahrzehnt ein zentrales Thema, da sich trotz des permanenten Anstiegs der Anzahl der Nationalstaaten auf der Welt die Souveränität des einzelnen Staates zunehmend verringert, sei es durch multilaterale Verträge, Institutionen oder multinational tätige Unternehmen (vgl. dazu *Elkins* 1995, S. 24–36). Entsprechend gewinnt die subnationale Ebene an Bedeutung (vgl. *Kohler-Koch* 1998, S. 13).

In der politikwissenschaftlichen Diskussion von Mehrebenenmodellen ist vor allem die zentrale Frage nach der Zukunft der „nationalen Souveränität“ umstritten. Trotz der schon länger andauernden Diskussion, gilt die Forschung auf diesem Gebiet noch als wenig fortgeschritten (vgl. *Mayntz*, 1997, S. 276).

1. Konkretisierung des Abstimmungsbedarfs zwischen Markt- und Regulierungsräumen zur Gewährleistung eines transparenten und innovative Instrumente fördernden Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente

Während die Systemkonformität der Prozesse des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente über die Auswahl eines transparenten und innovative Instrumente fördernden Koordinationsmechanismus gewährleistet wird, dessen drei Bausteine es auszugestalten gilt, gilt es bezüglich der institutionellen Einbettung dieses Entscheides die effizienteste räumlich differenzierte Institutionenstruktur bzw. Anbieterstruktur von Institutionen zu suchen (vgl. *Frey 1997*, S. 11). Damit geht es um die Bestimmung von in vertikaler Dimension vor- und nachgelagerten Institutionen auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen, der Art daß einzelne wirtschaftspolitische Entscheidungen zentral (weltweit) in einer Arena gebündelt sind und gleichzeitig andere in vielen dezentralen (z. B. subnationalen) Arenen geregelt werden³². Eine solche institutionelle Einbettung von Problemlösungsentscheidungen kann hier nur durch Abstimmung von (sich in dynamischen Volkswirtschaften verändernden) Markt- und Regulierungsräumen erfolgen. Das ist von zentraler Bedeutung, weil gerade ihre unzureichende Abstimmung das oben diagnostizierte institutionelle Mismatch (vgl. Abschnitt C.I.2.b)) begründet und damit die in Abschnitt D.III. und in Abschnitt D.IV. diskutierten institutionenbedingten Effizienzverluste bewirken. Eine solche Abstimmung kann einerseits eine sachgerechtere Kompetenzverteilung und damit die im Spannungsfeld von Effizienz und distributiver Gerechtigkeit geforderte Transparenz erhöhen. Daneben wird andererseits bei besserer Anpassung der Wirtschaftspolitik an Markttraumveränderungen in dynamischen Volkswirtschaften auch dem Bedarf an Flexibilität und intertemporaler Gerechtigkeit durch Förderung innovativer Instrumente besser entsprochen, wenn auf der jeweils geeigneten Ebene nach innovativen Instrumente fördernde Problemlösungen gesucht wird.

Ein Abstimmungsbedarf zwischen Markt- und Regulierungsraum als Voraussetzung für die Abgrenzung von Ebenen der Wirtschaftspolitik besteht in zweifacher Hinsicht:

1. In einem ersten Schritt müssen die von der Theorie optimaler Regulierungsräume (Kollektivgütertheorie) bestimmten ökonomisch determinierten Regulierungsräume für wirtschaftspolitische Parameter (Problemlösungen), wie z. B. in der Währungspolitik (optimale Währungsräume), mit den Markträumen abgestimmt werden, die sich faktisch infolge von unvollkommener Arbitrage ab-

³² Auf die horizontale Dimension der Institutionen auf einer räumlichen Ebene geht Abschnitt E.IV. im Rahmen der Überlegungen der Kompetenzverteilung zwischen Institution und Arena auf einer Ebene ein. Die in der horizontalen Dimension auf einer räumlichen Ebene bedeutsamen Agglomerations- und Peripherieprozesse werden an dieser Stelle nicht behandelt, da sie den Rahmen der Arbeit sprengen würden (vgl. dazu *Proff 1998d* oder *Proff 2000b*).

grenzen lassen. Dadurch lassen sich ökonomisch effiziente (analytische) Problemlösungsräume bestimmen.

2. In der (wirtschafts)politischen Realität existieren daneben meist historische gewachsene, gesellschaftlich und politisch begründete normative Problemlösungsräume (vgl. z. B. *EU* 1994, S. 172), die es in einem zweiten Schritt mit den ökonomischen Problemlösungsräumen abzustimmen gilt. Diese „doppelt abgestimmten Problemlösungsräume“ können dann als Ansatzpunkt zur Bestimmung wirtschaftspolitischer Ebenen dienen.

Damit werden auch hier wiederum neben ökonomischen Erklärungen einer „Mehrebenenwirtschaftspolitik“ politikwissenschaftliche Erklärungen herangezogen. Fragen des (institutionellen) Staatsaufbaus und der Beziehung zwischen den politischen Problemlösungsräumen wurden bis in die 60er Jahre überhaupt fast nur in der Politikwissenschaft und im Staatsrecht behandelt (vgl. *Zimmermann/Henke* 1987, S. 100). Die seither erfolgte Entwicklung der ökonomischen Theorie des Föderalismus verlagerte den Schwerpunkt auf finanzwissenschaftliche Überlegungen zur Autonomie und Kompetenz von Ausgaben- und Einnahmen³³. Angesichts des Auseinanderfallens von theoretischen Vorstellungen und der Wirklichkeit des Finanzausgleichs in vielen demokratischen Volkswirtschaften (vgl. *Mittendorfer* 1994, S. 371) ist die ökonomische Forschung bislang relativ unbefriedigend geblieben³⁴. In der Föderalismusforschung wird – letztlich unbegründet – häufig der Blick nur einseitig von „oben“ nach „unten“ zur dezentralen Institution gerichtet und hier nach Handlungspotentialen gesucht (vgl. z. B. *Wellesen* 1994, S. 35), obwohl Überlegungen zur Kompetenzverlagerung auch auf supranationale Systeme anwendbar sind.

Im nächsten Abschnitt gilt es nun mit Hilfe ökonomischer und politikwissenschaftlicher Erkenntnisse ökonomisch effiziente und gesellschaftlich relevante wirtschaftspolitische Ebenen durch Abgleich der optimalen Regulierungs- und Marktträume sowie des Abgleichs dieser ökonomischen Problemlösungsräume mit normativen Problemlösungsräumen zu bestimmen und damit die institutionelle Einbettung des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente als „Mehrebenenwirtschaftspolitik“ vorzubereiten. Dies soll, wie bereits die „arenaorientierte Wirtschaftspolitik“ zur Ausgestaltung der Prozesse dieses Entscheids, entlang der in Abschnitt D.III. abgeleiteten und in Abschnitt D.IV. zusammengestellten Maßstäbe zur Bewertung von Vorschlägen erfolgen.

³³ Daneben werden „Mehrebenenschemata“ in der Volkswirtschaftslehre auch im Rahmen der klassischen Unterscheidung von Makro-, Meso- und Mikroebene verwandt (vgl. *Franz-mayer* 1999, S. 38).

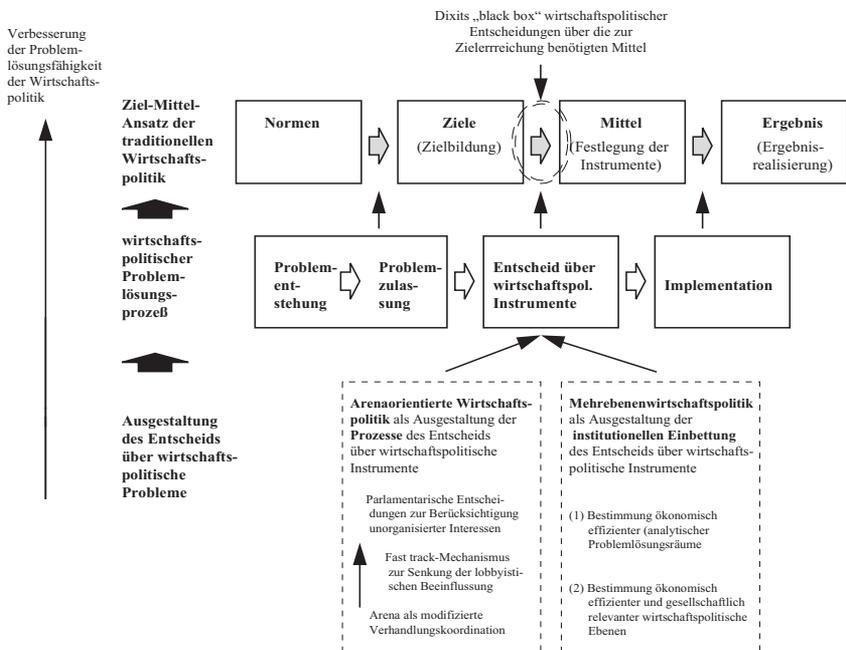
³⁴ Umfangreiche Untersuchungen von *Mittendorfer* (1994, S. 353–361) zeigen z. B., daß ökonomische Analysen alleine keine adäquate Bedingung für föderale Strukturen liefern. Auch das in der ökonomischen Diskussion sehr populäre Subsidiaritätsprinzip bietet „kein inhaltliches Kriterium für eine sachgerechte Kompetenzverteilung“ (*Kösters* 1998, S. 7), so daß es unter Ökonomen kein akzeptiertes Kriterium gibt, das optimale Zentralisierung und Dezentralisierung kennzeichnet.

2. Ausgestaltung einer Mehrebenenwirtschaftspolitik zur Verringerung institutionenbedingter Effizienzverluste der Wirtschaftspolitik

Im letzten Abschnitt wurde begründet, daß systemkonforme Vorschläge zur Ausgestaltung der institutionellen Einbettung des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente bei ökonomisch effizienten und gesellschaftlich relevanten Problemlösungsräumen der Wirtschaftspolitik ansetzen müssen. Als Bausteine der hier vorgeschlagenen räumlich differenzierten „Mehrebenenwirtschaftspolitik“ ergeben sich damit

1. die Bestimmung ökonomisch effizienter (analytischer) Problemlösungsräume durch Abgleich zwischen „optimalen“ Regulierungsräumen und Markträumen (Abschnitt E.III.2.a) sowie
2. die Bestimmung ökonomisch effizienter und gesellschaftlich relevanter wirtschaftspolitischer Ebenen durch Abstimmung der analytischen und normativen Problemlösungsräume (Abschnitt E.III.2.b)).

Eine solche „Mehrebenenwirtschaftspolitik“ wird hier zur Ausgestaltung der institutionellen Einbettung des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente d. h. zur weiteren Konkretisierung der „black box“ der wirtschaftspolitischen Entscheidung verwendet (vgl. Abb. 23 in Erweiterung von Abb. 1, Abb. 9 und Abb. 21).



Quelle: Eigener Entwurf.

Abb. 23: Bausteine einer arenaorientierten Mehrebenenwirtschaftspolitik

läßt. Unter *unvollkommener Arbitrage* wird damit die Existenz von Preisunterschieden für das gleiche Gut innerhalb oder zwischen mehreren Märkten verstanden (vgl. Franke 1985, S. 16). Entsprechend bedeutet Arbitrage das Ausnutzen von Tauschpotentialen mit der Wirkung einer Preisangleichung („law of one price“) bis zum Gleichgewichtspreis (vgl. Siebert 1996, S. 114) als Voraussetzung von effizienten Märkten (vgl. Shleifer/Vishny 1997, S. 35). Dabei werden Raumüberbrückungskosten durch Transportkosten erfaßt (vgl. Roehner 1995, S. 76).

Bestünde auf allen (Faktor)Märkten eine vollkommene Arbitrage, so wäre kein Raum mehr für eine differenzierte Wirtschaftspolitik, da dann die vom Wähler kontrollierte und sanktionierte Zielerreichung zentraler Parameter wie Preisniveau oder Beschäftigung aufgrund der Preisangleichung für Arbeit und Kapital auf dem Weltmarkt außerhalb der Kontrolle der nationalen Wirtschaftspolitik läge.

Zur Analyse der Arbitrageheterogenität als Grundlage einer Bestimmung von Markträumen, gilt es zunächst (a) die Determinanten der unvollkommenen Arbitrage genauer zu spezifizieren. Sie müssen dann (b) auf wirtschaftspolitische Räume übertragen werden.

Zu (a): Determinanten unvollkommener Arbitrage lassen sich nach Siebert (1996, S. 114) sowohl aus der Betrachtung von Marktineffizienzen im Rahmen eines Marktmodells zur Erklärung von unvollkommenem Marktverhalten ableiten als auch aus der Betrachtung von Informations-, Güter- und Kapitalflüssen zwischen Märkten mit Hilfe eines Netzwerkmodells. Dabei werden Anpassungsverzögerungen aufgrund von nicht ausreichend vorhandenen Transferkapazitäten und aufgrund von unterschiedlichen Erwartungen volkswirtschaftlicher Gruppen berücksichtigt. Abb. 24 zeigt diese beiden Modelle zur Ableitung der Determinanten unvollkommener Arbitrage für den einfachen Fall zweier Märkte.

Das Marktmodell geht von einer Situation aus, in der auf dem Markt 1 gegenüber dem räumlich getrennten Markt 2 ein niedrigerer Preis für ein identisches Gut x ($p_1 < p_2$) besteht. Diese Preisdifferenz eröffnet ein Tauschpotential, d. h. sie begründet einen Anreiz, Gut x auf dem Markt 1 zu kaufen und auf dem Markt 2 zu verkaufen.

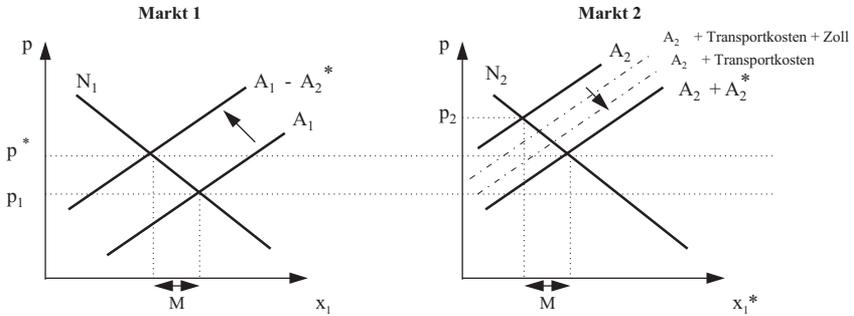
Unterstellt man zunächst keinerlei Transportkosten, dann bleibt der Anreiz zur Arbitrage so lange bestehen, bis sich die Preise auf den Märkten angeglichen haben. Da sich durch die Übertragung eines Teils der Angebotsmenge von Gut x von Markt 1 auf Markt 2 das Angebot des Gutes x im Markt 1 verringert (unter der Annahme, daß die Anbieter aus Markt 1 selbst im Markt 2 anbieten), verschiebt sich die Angebotskurve im Markt 1 nach links. Entsprechend verschiebt sich die Angebotskurve in Markt 2 nach rechts. Beim gemeinsamen Preis p^* besteht kein Anreiz mehr für diese Transaktion, das Tauschpotential ist ausgeschöpft.

Anders sieht die Situation aus, wenn Transportkosten bei der Überbrückung der räumlichen Trennung der Märkte berücksichtigt werden müssen. Dann bleibt eine (geringere als die ursprüngliche) Preisdifferenz bestehen, die um so höher ist, je höher die Transportkosten zwischen den Teilmärkten sind (vgl. Ebertz 1992, S. 10 oder Roehner 1995, S. 145). Daneben können auch durch staatliche Eingriffe errichtete Markteintrittsbarrieren wie z. B. Zölle eine Ursache für dauerhafte räumliche Preisunterschiede sein (vgl. Bender 1988, S. 326).

³⁶ Vgl. zum Begriff der unvollkommenen Arbitrage in der Literatur z. B. Chichilnisky (1996, S. 177).

Aus dem Marktmodell lassen sich damit zwei Determinanten unvollkommener Arbitrage ableiten: (1) *Transportkosten* und (2) *staatliche Eingriffe*.

(a) Marktmodell



(b) Netzwerkmodell



Quelle: Eigener Entwurf in Anlehnung an *DeVany/Walls* (1996, S. 557), *Franke* (1985, S. 16), und *Siebert* (1996).

Abb. 24: Markt- und Netzwerkmodelle zur Ableitung von Determinanten unvollkommener Arbitrage

Mit Hilfe des *Netzwerkmodells* zwischen Ländern lassen sich drei weitere Determinanten unvollkommener Arbitrage ableiten:

Zunächst ist die Arbitrage um so weniger vollkommen, je weniger Informationen über die Marktdaten, im einfachsten Fall von Abb. 24a über die Angebots- und Nachfragefunktionen, vorliegen. Damit bildet (3) die *Informationsfülle* eine weitere Determinante der unvollkommenen Arbitrage. Daneben bestimmen (4) unterschiedliche (Markt)*Risiken*, die zu unterschiedlichen Risiko/Ertragskombinationen zwischen Märkten führen, die unvollkommene Arbitrage (vgl. *Schmidt/Terberger* 1996, S. 346–357). In einem perfekten Markt lassen sich diese Marktrisiken zueinander in Beziehung setzen. Dadurch ergeben sich nominale Unterschiede in zentralen Parametern, ohne daß streng genommen von einer unvollkommenen Arbitrage die Rede sein kann. Die unterschiedliche Bewertung von Risiko/Erfolgskombinationen ergibt sich entsprechend der Kapitalmarkttheorie aus den Präferenzen des Anlegers.

Arbitrageprozesse sind zudem zeitabhängig, so daß die (5) *Zeit* (vgl. *DeVany/Walls* 1996, S. 557) bzw. die *Transferkapazität*, die die Raumüberbrückungskapazität konkretisiert, bei

der Beschreibung von Arbitrageprozessen ebenfalls berücksichtigt werden muß (vgl. *DeVany, Walls* 1996, S. 558)³⁷.

Die fünf Determinanten unvollkommener Arbitrage können als additiv angesehen werden, da zwischen ihnen eine Unabhängigkeit unterstellt werden kann, die eine multiplikative Verknüpfung nicht zuläßt. Betrachtet man diese Determinanten genauer, so läßt sich allerdings eine weitergehende Vereinfachung erreichen. Während die aus dem Marktmodell abgeleiteten Determinanten (1) Transportkosten und (2) staatliche Eingriffe eigenständige Determinanten sind, lassen sich die übrigen drei aus dem Netzwerkmodell abgeleiteten Determinanten (Informationsfülle, (Markt)Risiko und Zeit bzw. Transferkapazität) zu einer Determinante („Transaktionskosten“) verdichten. Weil zudem die allgemeine Definition von Transaktionskosten Transportkosten beinhaltet, ergibt sich für die unvollkommene Arbitrage die vereinfachte Bestimmungsgleichung

(Gl. 5 – 1) Unvollkommene Arbitrage = f (staatliche Eingriffe, Transaktionskosten).

Gleichung (Gl. 5 – 1) zeigt den Zusammenhang zwischen unvollkommener Arbitrage, Transaktionskosten und damit institutionellen Fragen, da entsprechend den Überlegungen in Abschnitt D.III. Institutionen die Aufgabe haben, die Transaktionskosten in einer Volkswirtschaft zu minimieren (vgl. *North* 1986, S. 236). Aus der unvollkommenen Arbitrage ergeben sich unterschiedlich große Märkte (was Abschnitt b) kurz skizziert) und somit unterschiedliche institutionelle Strukturen als Konsequenz der Definition von Markt als Raum organisierten und institutionalisierten Austausches, auf dem sich die Preise für dasselbe Gut schnell angleichen (vgl. *Hodgson* 1988, S. 174 oder *Stigler / Sherwin* 1985, S. 84).

Zu (b): Die Übertragung der Determinanten unvollkommener Arbitrage in wirtschaftspolitische Räume läßt sich am einfachsten anhand eines „Modells der Marktgrenzen“ zeigen. Im Mittelpunkt der Modelle steht stets die Marktgrenze zwischen zwei ökonomischen Zentren, wobei Zentren sowohl Märkte und Städte als auch einzelne Hersteller sein können (vgl. *Parr* 1995, S. 600). Entsprechend Abb. 24(a) werden die beiden Zentren A und B verwendet. Distanzangaben, z. B. zwischen den beiden Zentren, werden als \underline{AB} gekennzeichnet. Die Preise für das betrachtete Gut in den Zentren sind p_1 und p_2 und es liegen entfernungsabhängige Transaktionskosten als Ursache unvollkommener Arbitrage entsprechend (Gl. 5 – 1) vor. Von staatlichen Eingriffen wird aus Vereinfachungsgründen abgesehen. Vom Zentrum A aus sind es r Kosteneinheiten pro Streckeneinheit und von B ergeben sich die Kosten s pro Streckeneinheit an Transaktionskosten. Ein Konsument an einem Platz P außerhalb des Zentrums bezahlt daher den Preis $p - 1 + r^* \underline{AP}$ für eine Einheit des Gutes x , wenn es aus dem Zentrum A kommt und $p_2 + s^* \underline{BP}$ wenn es aus dem Zentrum B kommt. Die Marktgrenze ergibt sich nun dort, wo für den beliebig gewählten Punkt P gilt

$$(Gl. 5 – 2) \quad p_1 + r^* \underline{AP} = p_2 + s^* \underline{BP} .$$

³⁷ Die Arbitradgedynamik infolge eines plötzlich auftretenden Schocks läßt sich mit Hilfe von multivariaten Impuls-Response Modellen analysieren (vgl. *Lüthepohl* 1991, S. 43 – 59).

Diese Bedingung kann man in den Ausdruck

$$(Gl. 5 - 3) \quad \underline{AP} - (s/r * \underline{BP}) = (p_2 - p_1)/r$$

überführen. Die Marktgrenze hängt damit von den beiden Konstanten s/r als dem Frachtkostenverhältnis und $(p_2 - p_1)/r$ als dem Verhältnis der Preisdifferenz zu den Frachtkosten (hier als Proxi-Variable für die Transaktionskosten) ab (vgl. Parr 1995, S. 601).

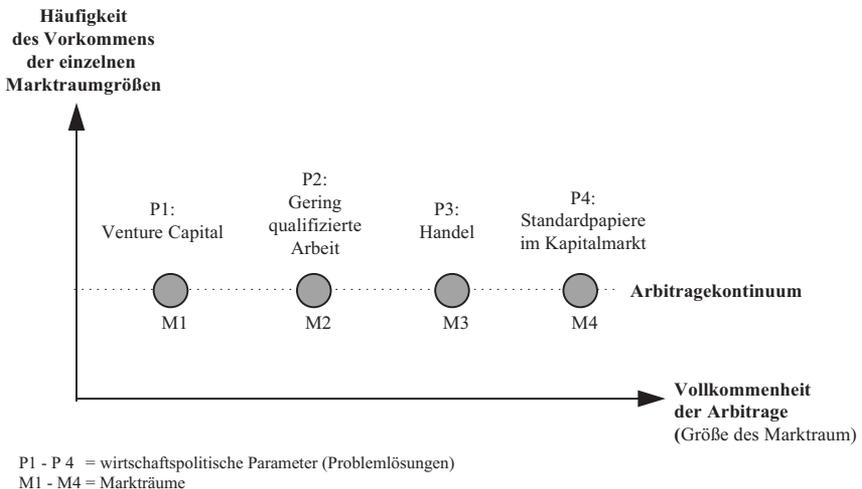
Für diese Parameter lassen sich nun mehrere Fälle unterscheiden, die zu unterschiedlichen Marktgrenzen zwischen den beiden Zentren führen.

Auf der Basis dieser Überlegungen läßt sich nun mit Hilfe empirischer Untersuchungen die Existenz differenzierter Markträume belegen³⁸, die unterschiedliche Konvergenzradien und damit unterschiedliche Problemräume aufweisen. Diese differenzierte weltwirtschaftliche Interdependenz entspricht weder der Extremposition globaler noch der anderen Extremposition nationaler Märkte. Es zeigt sich vielmehr, daß die *Arbitrage ein Kontinuum von perfekter bis nicht vorhandener Arbitrage* beschreibt. Dies ist in Abb. 25 schematisch dargestellt, wo vereinchend eine ähnliche Häufigkeit des Vorkommens der einzelnen Marktraumgrößen angenommen wird. Diese Heterogenität der Markträume (M) ist in Abb. 25 beispielhaft für vier wirtschaftlichen Parameter bzw. Problemräume ($P1 - 4$) in vier Markträumen ($M1 - M4$) dargestellt.

Die Abb. 25 zeigt, daß die Arbitrage um so höher ist, je standardisierter die wirtschaftspolitischen Parameter bzw. Problemlösungen sind. Besonders deutlich wird die Differenzierung der Markträume beim Parameter Kapital. Speziell bei Standardpapieren ($P4$) sind die Transportkosten durch den Computerhandel minimal und der Transfer kann nahezu ohne zeitliche Verzögerung erfolgen. Die Präferenzen bezüglich dieser standardisierten Kapitalmarktpapieren unterscheiden sich zudem kaum. Da sich die staatlichen Regulierungen im internationalen Kapitalverkehr zwischen den G7 Staaten auf einem niedrigen Niveau befinden, wird der Kapitalmarkt häufig als das Beispiel eines vollkommenen Marktes ($M4$). Folgerichtig kann hier keine oder nur eine geringe Arbitrage auftreten, da z. B. Investmentfonds mit Fondsvolumen von über 600 Mrd. DM sofort kleinste Arbitragevorteile ausnutzen und damit Preisunterschiede beseitigen. Der Kapitalmarkt ist allerdings keinesfalls immer ein vollkommener Markt. Bei der Finanzierung von Wagniskapital ($P1$) für neue Unternehmen begrenzen z. B. unvollkommene Informationen und

³⁸ Zur Überprüfung der empirisch vorhandenen Markträume wird versucht, das in der Raumwirtschaftslehre häufig verwendete Modell der Korrelationslänge zur Erklärung auftretender Differenzen zu schätzen, (vgl. dazu Roehner 1995, S. 195). Speziell mit dem *Verfahren der räumlichen Korrelationslänge* können die Abweichungen zentraler wirtschaftspolitischer Preisparameter in Abhängigkeit von den gezeigten Determinanten unvollkommener Arbitrage, vor allem der räumlichen Entfernung untersucht werden (vgl. dazu auch Schulze/Ursprung 1999). Mit Hilfe einer Clusteranalyse lassen sich zudem Konvergenz oder Divergenzstrukturen weltwirtschaftlicher Parameter untersuchen (vgl. dazu Proff 2000c und Proff 2000d).

Risiko eine vollkommene Arbitrage. Dies läßt sich durch „moral hazard“ und „adverse selection“ erklären und begründet die Regulierung dieses wirtschaftspolitischen Parameters in einem kleinen Marktraum ($M1$). Dagegen sind gering qualifizierte Arbeitskräfte (wirtschaftspolitischer Parameter bzw. Problemlösung $P2$ in Abb. 25) häufig durch nationale Regulierungen vor einer stärkeren Arbitragewirkung geschützt, wodurch sich kleinere Regulierungsräume ($M2$) ergeben. Die Regionalisierung des Welthandels durch Bildung regionaler Integrationsräume wie z. B. die Europäische Union (EU), die Nordamerikanische Freihandelszone (NAFTA) oder die den gemeinsamen Markt in Lateinamerika (MERCOSUR, vgl. Proff 1994 oder Proff, Proff 1996) als weiterer wirtschaftspolitischer Parameter ($P3$) hat zu supranationalen Märkten ($M3$) geführt.



Quelle Eigener Entwurf.

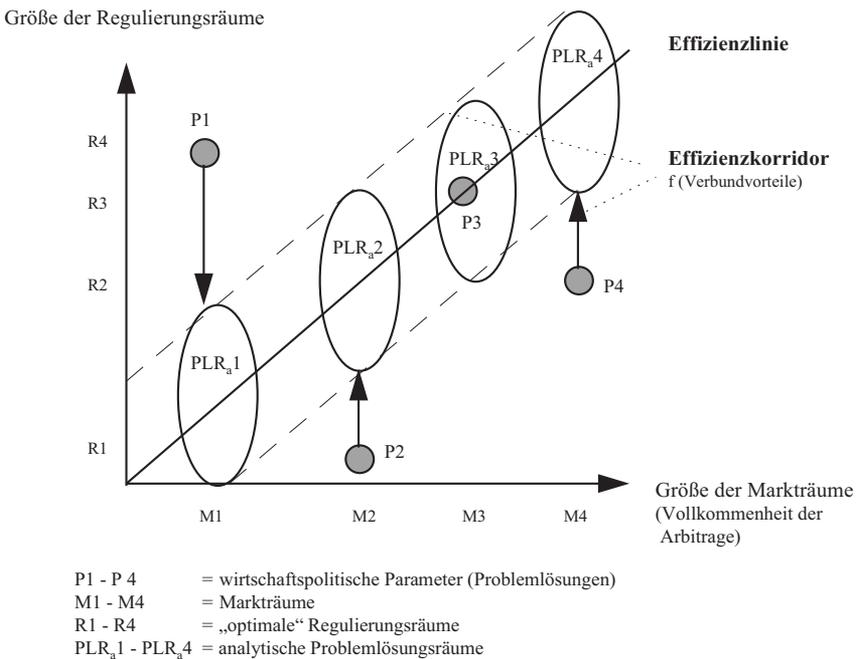
Abb. 25: Heterogenität der Markträume im Kontinuum unvollkommener Arbitrage

Als Ergebnis der Überlegungen zur Abgrenzung von Markträumen durch Betrachtung der Arbitrageheterogenität kann festgehalten werden, daß sich neben unendlich vielen optimalen Regulierungsräumen auch unendlich viele Markträume unterscheiden lassen. Innen- und Außenbetrachtung von ökonomisch effizienten Problemräumen kommen damit bezüglich der Zahl möglicher Problemlösungsräume zum gleichen Ergebnis.

Die Aufgabe der Wirtschaftspolitik besteht deshalb in der Abstimmung von Markt- und Regulierungsräumen zur Bestimmung ökonomisch effizienter (analytischer) Problemlösungsräume.

II. Für die Abstimmung von „optimalen“ Regulierungs- und Markträumen mit dem Ziel der Festlegung ökonomisch effizienter (analytischer) Problemlösungsräume müssen nun die Überlegungen zur Arbitrageheterogenität im Lichte der für die Bestimmung von optimalen Regulierungsräumen in Abschnitt D.III. abgeleiteten Beurteilungsmaßstäben (B11 – B16) diskutiert werden. Dabei werden hier lediglich wirtschaftspolitische Regulierungsräume für Güter und Produktionsfaktoren betrachtet und die Überlegungen zum Angebot öffentlicher Dienste ausgeblendet. Damit stehen sich bei den Überlegungen zur erweiterten analytischen Regionenbildung Märkte für Güter und Produktionsfaktoren sowie deren entsprechende Regulierungsräume gegenüber.

Die Abstimmung „optimaler“ Regulierungs- und Markträume ist in Abb. 26 am Beispiel der vier wirtschaftspolitischen Parameter bzw. Problemräume (P1 – P4) in Abb. 25 dargestellt. Dabei stehen den durch das Arbitragekontinuum begründeten vier Markträumen (M1 – M4) vier Regulierungsräume (R1 – R4) gegenüber.



Quelle: Eigener Entwurf.

Abb. 26: Abstimmung von optimalen Regulierungsräumen und Markträumen

Aus ökonomischer Sicht ist eine Entsprechung von Markt- und „optimalen“ Regulierungsräumen effizient. Daraus ergibt sich aufgrund der Bewertungsmaßstäbe $B11$ und $B12$ ³⁹ im Abgleich mit $B15$ und $B16$ ⁴⁰ eine Effizienzlinie als 45°-Linie in Abb. 26. Dies ist z. B. bei internationalem Handel weitgehend gegeben. Abweichungen von dieser Effizienzlinie bewirken dagegen institutionenbezogene Ineffizienzen. So ist z. B. eine dezentrale wirtschaftspolitische Steuerung nur bei unvollkommener Arbitrage sinnvoll. Ist dies, wie z. B. für den wirtschaftspolitischen Parameter gering qualifizierte Arbeit ($P2$) und auch bei Standardpapieren im Kapitalmarkt ($P4$) nicht gegeben, dann treten bei dezentraler Steuerung Ineffizienzen und Transaktionskosten auf. Umgekehrt muß auch bei stark unvollkommener Arbitrage der Versuch, Verbundvorteile durch Regulierungen auf oberster Ebene zu erzielen, als effizienzsenkende Überregulierung bewertet werden, weil der Markt hier eine dezentrale Steuerung verlangt ($M1$)⁴¹. Dies ist beim wirtschaftspolitischen Parameter Venture Capital der Fall ($P1$). Zur Verringerung dieser überwindbaren Ineffizienzen wäre eine Anpassung der Regulierungs- an die Markträume erforderlich (z. B. $R1$ an $M1$). Statt einer Effizienzlinie ist gemäß der Bewertungsmaßstäbe $B13$ und $B14$ ⁴² ein Effizienzkorridor mit einer tolerierbaren Abweichung von der Effizienzlinie realistisch. $P1$, $P2$ und $P4$ sollten sich dorthin bewegen. Durch Entsprechung von Markt- und Regulierungsraum für ein wirtschaftspolitisches Parameter in diesem Effizienzkorridor sind dann die ökonomisch effizienten analytischen Problemlösungsräume (PLR_a) festgelegt. So z. B. PLR_a3 für den Handel.

³⁹ $B11$: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolitischer Institutionen sind um so effizienter, je stärker sie auf eine Ausnutzung von Integrationsvorteilen im Marktraum hinwirken können und eine Erweiterung des horizontalen Regulierungsraumes möglich machen.

$B12$: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolitischer Institutionen sind um so effizienter, je stärker sie auf eine Nutzung von Integrationsvorteilen im Marktraum hinwirken können und eine Verringerung des horizontalen Regulierungsraumes zur Ausnutzung von Flexibilität- und Innovationsvorteilen möglich machen.

⁴⁰ $B15$: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolitischer Institutionen sind um so effizienter, je eher sie eine Umsetzung der Präferenz für eine Erhöhung der Größe des Regulierungsraumes ermöglichen.

$B16$: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolitischer Institutionen sind um so effizienter, je eher sie eine Umsetzung der Präferenz für eine Verringerung der Größe des Regulierungsraumes ermöglichen.

⁴¹ In diesem Fall muß allerdings entsprechend (Gl. 5 – 1) unterschieden werden, ob Transaktionskosten oder staatliche Eingriffe (z. B. durch unterschiedliche Steuerhöhen oder Sozialabgabenquoten) zu der unvollkommenen Arbitrage geführt haben. Die Notwendigkeit einer dezentralen Steuerung resultiert primär durch die die vollkommene Arbitrage verhindernden Transaktionskosten. Auf die Frage unterschiedlicher staatlicher Regulierungshöhen z. B. in der EU wird im Abschnitt E.IV. im Rahmen der Überlegungen einer Harmonisierung versus eines Systemwettbewerbs näher eingegangen.

⁴² $B13$: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolitischer Institutionen sind um so effizienter, je stärker sie bei zunehmender Ausnutzbarkeit von Verbundvorteilen eine Erhöhung der vertikalen Größe des Marktraumes ermöglichen.

$B14$: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolitischer Institutionen sind um so effizienter, je stärker sie bei sinkender Ausnutzbarkeit von Verbundvorteilen eine Reduktion der vertikalen Größe des Marktraumes ermöglichen.

Neben dem Effizienzkorridor als einer inhaltlichen Konkretisierung der Mehrebenenwirtschaftspolitik bieten die Bewertungsmaßstäbe B_{13} und B_{14} im Abgleich mit B_{15} und B_{16} bei Kenntnis der verschiedenen Kosten- und Präferenzverläufe und bei positiven Verbundvorteilen für die Gesamtheit der notwendigen öffentlichen Güter die Möglichkeit, eine optimale Zusammenfassung zu Mehrprodukt-Problemlösungsräumen zu bestimmen. Daraus ließe sich dann die optimale Anzahl der notwendigen Ebenen im Mehrebenensystem erarbeiten. Hier gilt allerdings entsprechend zur Kritik am Dezentralisierungstheorem, daß die Operationalisierung der Funktionen die zentrale Schwierigkeit darstellt (vgl. *Mussler/Wohlgemuth* 1994, S. 4).

Aus einer erweiterten analytischen Regionenbildung ergibt sich als Schlußfolgerung, daß die externe und interne Analyse der ökonomischen Determinanten einer Mehrebenenwirtschaftspolitik im Idealfall zu übereinstimmenden Raumdefinitionen kommen sollten, um Effizienzverluste in der Wirtschaftspolitik zu vermeiden. Die externe Analyse zeigte dabei ein Kontinuum der Arbitrage. Darauf muß aus interner Sicht mit einem Aufgaben verdichtenden, mehrfach gestaffelten Staatsaufbau reagiert werden, um Effizienzgewinne im institutionellen Aufbau erzielen zu können. Bei einem idealen Abgleich zwischen durch unvollkommener Arbitrage determinierten Markträumen und der institutionellen Einbettung sind die Transaktionskosten der institutionellen Steuerung minimal (vgl. Abschnitt D.III.). Diese Effizienzgewinne begründen sich auch in der klareren Zuteilung von wirtschaftspolitischen Aufgaben auf die verschiedenen Ebenen womit die Transparenz der Regulierungen für die Wahlbürger deutlicher wird. Dies entspricht einer Übertragung von B_7 ⁴³ auf institutionelle Fragestellungen. Diese Transparenz – in Abschnitt E.I. ein zentraler begrenzender Faktor für eine Wirtschaftspolitik in demokratischen Volkswirtschaften – ist entsprechend den Erkenntnissen aus Abschnitt C.I.2.b) eine Voraussetzung, um Ineffizienzen wie z. B. durch Mischfinanzierung zu vermeiden.

Im Rahmen einer wirtschaftspolitischen Untersuchung gilt es nun die gesellschaftlich relevanten Räume an dieser Konkretisierung zu spiegeln um damit eine weitergehende Untersuchung einer Mehrebenenwirtschaftspolitik zu erhalten.

Mit der Definition analytischer Problemlösungsräume ist die Bestimmung wirtschaftspolitischer Problemlösungsräume allerdings noch nicht beendet. Bislang wurden die Präferenzen der Wahlbürger auf Kosten-Nutzen Überlegungen reduziert. In einer demokratischen Volkswirtschaft spielen jedoch historisch gewachsene und kulturell verankerte (normative) Problemlösungsräume eine große Rolle. So ist z. B. das Bundesland Bayern für viele seiner Einwohner deutlich mehr als ein Anbieter öffentlicher Leistungen. Die Marktdefinition von *Hodgson* (1988) muß daher für demokratische Volkswirtschaften dahingehend erweitert werden,

⁴³ B_7 : Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolitischer Prozesse sind um so effizienter, je stärker sie Überschneidungen zwischen Nutzen und Schaden der Rentenumlenkung zurückdrängen.

daß unter einem Markt der Raum des organisierten und institutionell eingebetteten Austausches verstanden wird, in dem sich die Preise für ein Gut unter der Nebenbedingung gesellschaftlicher Akzeptanz angleichen. Unter gesellschaftlicher Akzeptanz wird die Bereitschaft verstanden, zugunsten einer höheren Zielerreichung einer umfassenderen Zielfunktion auf ökonomische Wohlfahrt zu verzichten (vgl. dazu *Cooper/Massel* 1965). Dies entspricht den Überlegungen in Abschnitt B.II.2.b) (insbesondere Abb. 7).

So sind, wie für jede Reform, Effizienzgewinne *und* öffentliche Zustimmung die Voraussetzung für eine Mehrebenenwirtschaftspolitik (vgl. dazu z. B. *Laufer/Fischer* 1996, S. 37 oder *Fischer/Schley* 1998, S. 17). Gerade die Interdependenz des ökonomischen und des politischen Systems macht es notwendig, die aus ökonomischer Sicht gefundene Anforderungen an eine Mehrebenenwirtschaftspolitik klar zu benennen, um im wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozeß Positionen auch durchsetzen zu können. Um die Mehrebenenwirtschaftspolitik weiter zu entwickeln, bedarf es daher der im nächsten Abschnitt der *Verbindung der erweiterten analytischen Abgrenzung der Räume mit den normativen Räumen wie Regionen oder Nationalstaaten*, die die Präferenzen der (Wahl)Bürger umfassender berücksichtigen als dem zweiten Baustein dieser Wirtschaftspolitik.

b) Bestimmung ökonomisch effizienter und gesellschaftlich relevanter Ebenen der Wirtschaftspolitik durch Abstimmung der analytischen mit normativen Problemräumen

Angesichts der Notwendigkeit eines transparenten und innovative Instrumente fördernden wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozesses (vgl. Abschnitt E.I.) kann die Bestimmung ökonomisch effizienter analytischer Problemlösungsräume (PLR_a1-4 für die wirtschaftspolitischen Parameter $P1-P4$) nicht ausreichen. Im Spannungsfeld zwischen Effizienz und distributiver Gerechtigkeit erscheinen sie als technokratisch und wenig auf die Interessen und damit auf die Unterstützung der Wahlbürger gerichtet⁴⁴. Eine Veränderung der ökonomischen institutionellen Strukturen bedarf daher aus wirtschaftspolitischer Sicht stets des Abgleichs mit Veränderungspotentialen in den gesellschaftspolitischen Strukturen. Denn ein demokratisches gesellschaftliches System läßt sich durch externe Einflüsse – sei es durch den Staat oder das Ausland – nur in die Richtung beeinflussen, in die sich das System auch von alleine bewegen würde (vgl. *Sachs/Larrain* 1995, S. 767 oder *Wegner* 1994, S. 47).

Ein solcher Abgleich begründet sich aus der hier vertretenen These, daß die Interdependenz der juristischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Ordnung stets zu beachten ist und es keinen Grund gibt, anzunehmen, daß die *ökonomische Inter-*

⁴⁴ So wird in der Kollektivgütertheorie und auch in den Ansätzen des fiskalischen Föderalismus die Sichtweise der traditionellen Wirtschaftspolitik als „wohlwollender Diktator“ noch sehr deutlich (vgl. dazu *Sauerland* 1997, S. 182).

dependenz der Marktparameter die Interdependenz der Teilsysteme für sinnorientiert subjektiv rational handelnde Wirtschaftssubjekte ersetzt. Auch in dieser Diskussion treten die politikwissenschaftlichen und ökonomischen Überlegungen weitgehend unabhängig voneinander auf (vgl. *Schneider, Kenis* 1996, S. 14). Daher müssen an dieser Stelle die analytischen Problemlösungsräume (PLR_a) mit den normativen Problemlösungsräumen (PLR_n) abgestimmt werden. Durch Integration politikwissenschaftlicher Ergebnisse soll versucht werden, die von Dixit als „black box“ beschriebene Entscheidung über wirtschaftspolitische Instrumente auch bei institutionellen Fragen jenseits des inhaltsarmen Subsidiaritätsprinzips (vgl. *Kösters* 1998, S. 7) weiter zu beleuchten. In diesem Abschnitt geht es nun darum

- I. normative Problemlösungsräume durch Berücksichtigung der politischen Literatur zu einer „Mehrebenenpolitik“ abzugrenzen,
- II. Konflikte zwischen analytischen und normativen Problemlösungsräumen zu untersuchen und
- III. darauf aufbauend schließlich ökonomisch effiziente *und* gesellschaftlich relevante wirtschaftspolitische Ebenen zu bestimmen.

I. Entsprechend den Überlegungen zum Koordinationsmechanismus im Rahmen der wirtschaftspolitischen Prozesse in Abschnitt E.II. geht es hier nicht um die Mehrebenenpolitik „an sich“, sondern um die *Abgrenzung normativer Problemlösungsräume im Rahmen der Mehrebenenwirtschaftspolitik*. Das System der Mehrebenenpolitik besteht dabei im Ausgangszustand aus einer kleinen Anzahl von normativen Problemlösungsräumen, die von der traditionellen ökonomischen Forschung als gegeben betrachtet werden (vgl. *Frey* 1997, S. 13). Dabei ist der *globale Problemlösungsraum*, der die gesamte Weltwirtschaft umfaßt der oberste normative Problemlösungsraum.

Die Verlagerung von Kompetenzen aus dem Nationalstaat in übergeordnete Problemlösungsräume ist ein langwieriger und sehr schwieriger Prozeß. Spieltheoretisch läßt sich nun zeigen, daß eine Einigung von der Erwartung und dem Vertrauen gegenüber den Interessen der Verhandlungspartner abhängt (vgl. *Holler/ Illing* 1993, Kap. 1 und 2). Das bedeutet, daß Staaten zunächst mit den ihnen wohl bekannten Nachbarn weitergehende supranationale Vereinbarungen treffen und abtesten bevor sie sich auf den globalen Problemlösungsraum begeben. Eine Analyse der regionalen Handelsvereinbarungen in der Welt zeigt diesen Trend sehr deutlich. Der *supranationale Problemlösungsraum* (regionale Integrationen wie die EU, NAFTA oder AFTA, vgl. *Proff/Proff* 1996) als zweit-oberster normativer Problemlösungsraum ergibt sich als Abgleich der analytischen und normativen Regionen für Aufgaben, die außerhalb der Problemlösungsfähigkeit eines einzelnen Staates liegen, wobei die Größe des Integrationsraumes selten ökonomisch sondern politisch (normativ) determiniert wird.

Der dritte normative Problemlösungsraum ist der *ationale Problemlösungsraum*, der als feste normative Region in der (Wahl)Bevölkerung verankert ist.

Unterhalb diesen drei normativen Problemlösungsräumen der Mehrebenenpolitik können nun, je nach Land, noch weitere *subnationale Problemlösungsräume* (in Deutschland z. B. Länder, Kreise und Gemeinden) unterschieden werden⁴⁵, so daß in den Mehrebenenmodellen der Politik zwischen 3 und 7 Ebenen existieren. Häufig werden allerdings die subnationalen Problemlösungsräume zusammen betrachtet und damit vier normative Problemlösungsräume unterschieden (PLR_n I–IV).

In der Politikwissenschaft werden Mehrebenensysteme schon seit längerem untersucht (vgl. z. B. *Benz* 1992, *Kohler-Koch* 1998 oder *Schneider/Kenis* 1996). Entsprechend den Überlegungen zu den Koordinationsmechanismen der Wirtschaftspolitik im Rahmen von Abschnitt E.II.1. kann es hier nicht darum gehen, alle Facetten dieser Diskussion darzustellen, zumal die Wechselwirkung der zu meist als gegeben angenommenen normativen Problemlösungsräume im Zentrum steht (vgl. *Benz* 1992, S. 150). Die „Neue Architektur des Staates“ wird dabei als ein heterogenes interagierendes Netzwerk von Institutionen gesehen, die zur Entgrenzung des Staates führt (vgl. *Grande* 1993, S. 64–67). Als Ausgangspunkt der Forschung wird, wie in der Volkswirtschaftslehre, die Überforderung des traditionellen Problemlösungsprozesses durch die Komplexität und das Tempo der Veränderungen (vgl. *Wewer* 1993, S. 11) gezeigt. Aus ökonomischer Sicht interessiert nun nicht die Wechselwirkung zwischen den normativen Problemlösungsräumen „an sich“, sondern auch die Frage nach ihrer optimalen Größe und Anzahl bei vorliegenden Interdependenzen. Es geht nicht um die Strukturierung eines „Interdependenzmanagements“ (*Mayntz* 1997, S. 283), sondern um inhaltliche Erkenntnisse, die in den bestehenden Ziel-Mittel Ansatz integriert werden müssen.

Da dies nur im Zusammenspiel von analytischen mit normativen Problemlösungsräumen erfolgen kann, interessieren in der politologischen Forschung die Fragen nach der Akzeptanz von Mehrebenensystemen, des Vertrauens in die Effizienz (Governancefähigkeit), der Frage nach Legitimation und Transparenz sowie der Förderung innovativer Problemlösungen.

Die Akzeptanz von Mehrebenensystemen und Gebietsreformen ist generell relativ begrenzt. Selbst ökonomisch sinnvolle Gebietsreformen sind in einer demokratischen Volkswirtschaft sehr schwer durchsetzbar (vgl. z. B. die gescheiterten Überlegungen zu einer Fusion der Bundesländer Berlin und Brandenburg), da die Verbundenheit der (Wahl)Bürger mit ihren Regionen deutlich höher ist als mit supranationalen Organen (vgl. dazu empirische Untersuchungen bei *Lauffer/Fischer* 1996, S. 137 oder *Fischer/Schley* 1998). Daher muß beispielsweise bislang auch in der EU-Regionalpolitik auf normative Problemlösungsräume zurückgegriffen werden. Eine Ursache für diese Ergebnisse ist die als gering eingeschätzte Transparenz der EU-Organe. Betrachtet man die Diskussion um Partizipation in Europa, so zeigt sich, daß nicht der Nationalstaat und seine Souveränitätsansprüche das

⁴⁵ Vgl. z. B. den Unterschied zwischen England und Deutschland bei *Eser* (1996, S. 417–421).

Problem sind, sondern daß demokratische Prozesse bislang eben nur innerhalb dieser Staaten funktionieren (vgl. *Möschel* 1994, S. 124). Diese Situation wird auch mittelfristig bleiben (müssen) (vgl. *Scharpf* 1993b, S. 165). Die Entsendung von gewählten Vertretern in supranationale Institutionen, die aus legitimatorischen Überlegungen die beste der möglichen Alternativen darstellt, wird allerdings mit steigender Größe des Regulierungsraumes zunehmend weniger demokratisch legitimiert (vgl. *ebd.* S. 168)⁴⁶.

Ein weiteres Argument für die Nutzung vorhandener institutioneller Strukturen ergibt sich aus der Erkenntnis, daß in einem Reformprozeß zu jedem Zeitpunkt klare Regeln für die Zuständigkeiten jeder Ebene der Wirtschaftspolitik vorliegen müssen und Reformen hinsichtlich Dezentralisierung und Zentralisierung entscheidend von der Governance Fähigkeiten der Institutionen abhängen (vgl. *Fuhr* 1997, S. 18). Handlungsbefugnisse und (politische) Problemlösungsfähigkeit in neuen Institutionen brauchen einen Abgleichprozeß (vgl. *Fischer/Schley* 1998, S. 8). Daher ist bei neuen Institutionen die Implementierungsfähigkeit notwendigerweise zu Beginn gering. Hinzu kommt, daß entsprechend dem Föderalismustheorem der Grad an verfügbaren Informationen mit der Größe des betrachteten Raumes abnimmt, so daß mit Durchschnittswerten gearbeitet werden muß. Dadurch sinkt c.p. die Qualität der Problemlösungsfähigkeit.

II. Faßt man die Ergebnisse aus Abschnitt I zusammen, zeigt sich die große Bedeutung der Bildung normativer Problemlösungsräume in der wirtschaftspolitischen Realität. Dabei wird seitens der Wahlbürger die dezentrale Ebene in der Regel vorgezogen, weil eine sinkende Zustimmung zu supranationalen Institutionen besteht. Denn die Zustimmung der Wahlbürger zum Problemlösungsraum sinkt mit steigender Raumgröße. Dies spiegelt sich in der in Abb. 27 gezeigten Präferenzstruktur *UV* wider. Das *Verhältnis zwischen analytischen und normativen Problemlösungsräumen* ist damit konfliktär, da die Präferenz für dezentrale Ebenen nichts an der Arbitrageheterogenität als Begründung der ökonomisch effizienten (analytischen) Abstimmung von Markt- und Regulierungsräumen ändert. Die politikwissenschaftlich fundierbare Präferenz dezentraler institutioneller Lösungen steht, wie in Abschnitt E.III.2.a) gezeigt, im Widerspruch zur Realität auf den (Faktor)-Märkten, die teilweise größere institutionelle Strukturen erfordert bzw. durch ein Kontinuum der Arbitrageheterogenität gekennzeichnet ist, für das wie in Abb. 25 vereinfachend eine gleiche Häufigkeit analytischer Regionen über die Raumgröße angenommen wird⁴⁷. Dadurch ergeben sich die zwei Abweichungen zwischen effizienten ökonomischen Problemlösungsräumen und normativen Problemlösungsräumen, die in Anlehnung an politikwissenschaftliche Diskussion (vgl. z. B. *Hein-*

⁴⁶ Solange es z. B. keine europäische Verfassung gibt, wird es Demokratiedefizite geben (vgl. dazu *Zürn* 1998, S. 233–255). Sie können aber durch die modifizierte Verhandlungskoordination zumindest weitgehend behoben werden (vgl. *Scharpf* 1993b, S. 165).

⁴⁷ So stehen nicht nur Regionen, sondern auch Volkswirtschaften und supranationale Integrationen untereinander im Wettbewerb (vgl. dazu auch Abschnitt E.IV.).

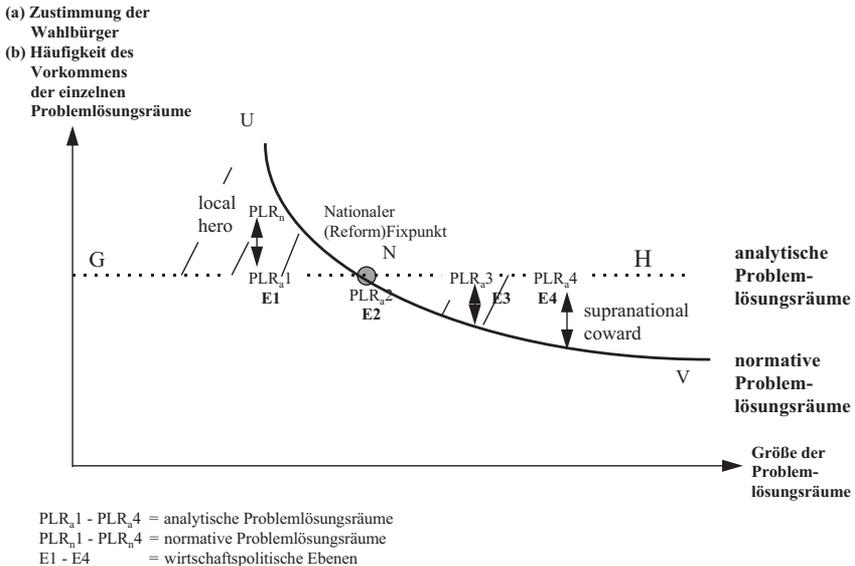
ze/Schmidt 1994, S. 66 f. oder Ronge 1994, S. 63) als Gebiete des „local hero“ und des „global coward“ bezeichnet werden. Im Gebiet des „local heroes“ ist die Zustimmung der Wahlbürger zur wirtschaftspolitischen Institution in hohem Maße gegeben. Allerdings sind solche wirtschaftspolitischen Problemlösungen nicht immer erforderlich. Sie sollten es auch gar nicht sein, da entsprechend den Überlegungen im Bewertungsmaßstab $B12^{48}$ innovative wirtschaftspolitische Instrumente auf der dezentralen Ebene entstehen und hier eine Überregulierung den zweiten disziplinierenden Faktor der Förderung innovativer wirtschaftspolitischer Instrumente negativ beeinflusst. Die zunehmende Bedeutung der subnationalen Regionen durch Mehrebenenpolitik (vgl. dazu Kohler-Koch 1998, S. 13, Zürn 1998, S. 258–283) ist daher aus ökonomischer Perspektive vor dem Hintergrund einer möglichen Überregulierung (anstelle einer stärkeren Verwendung des Marktmechanismus) kritisch zu sehen. Die von Ökonomen geforderte Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen darf nicht die Regulierungsdichte (auf dezentraler Ebene) erhöhen, sondern muß auch die staatlich kontrollierte Allokation senken helfen. Umgekehrt bestehen auch im Gebiet des „global coward“ Abweichungen von effizienten ökonomischen Problemlösungen. Aufgrund mangelnder aktueller Zustimmung durch die Wahlbürger unterlassen (Wirtschafts)Politiker jedoch die institutionelle Einbettung supranational wirksamer Entscheidungen. Damit stoßen hier Marktmechanismen in das vorhandene Vakuum, das entsprechend den Normen und Zielen der Wirtschaftspolitik den Einsatz der wirtschaftspolitischen Instrumente erfordert, wo sie angesichts möglicher Größeneffekte entsprechend Bewertungsmaßstab $B11^{49}$ sinnvoll wären.

Die Wirtschaftspolitik hat die Aufgabe, durch Öffentlichkeitsarbeit die Präferenzen der Wirtschaftssubjekte zu beeinflussen (vgl. Frey/Kirchgässner 1994, S. 399). Das bedeutet nicht, daß die Wahlmöglichkeiten der Wirtschaftspolitik durch den Marktmechanismus vollständig reduziert werden. Die Überlegungen aus Abschnitt B.II.2.b) gelten weiterhin. Allerdings führt eine Annäherung der Präferenzkurve UV an die Marktgegebenheiten GH zu einer Verbesserung der wirtschaftspolitischen Effizienz was im Rahmen von Abb. 19 eine Verschiebung der „vote popularity“ Funktion (CD) in den Raum $CDEFG$ bedeutet. Wirtschaftspolitik hat daher die Aufgabe, durch angemessene Regionenabgrenzung das Gebiet des „local hero“ (vgl. Proff 2000b) und des „supranational coward“ zu vermeiden und die normativen Problemlösungsräume ($PLR_n1 - PLR_n4$) mit den analytischen Problemlösungsräumen ($PLR_a1 - PLR_a1$) zu synchronisieren, so daß diese dann als ökonomisch effiziente und gesellschaftlich relevante wirtschaftspolitische Ebenen ($E1 -$

⁴⁸ $B12$: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolitischer Institutionen sind umso effizienter, je stärker sie auf eine Nutzung von Integrationsvorteilen im Marktraum hinwirken können und eine Verringerung des horizontalen Regulierungsraumes zur Ausnutzung von Flexibilität- und Innovationsvorteilen möglich machen.

⁴⁹ $B11$: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolitischer Institutionen sind umso effizienter, je stärker sie auf eine Ausnutzung von Integrationsvorteilen im Marktraum hinwirken können und eine Erweiterung des horizontalen Regulierungsraumes möglich machen.

E4) aufzufassen sind. Um dies zu erreichen, muß die Wirtschaftspolitik ökonomische Forschungslücken, die Regionalplanung und Politikwissenschaften nicht auffüllen können, schließen und eine Re-Ökonomisierung der Diskussion erreichen (vgl. *Proff* 2000a)⁵⁰. Wie dies möglich ist soll nachfolgend unter (III) am Beispiel eines wirtschaftspolitischen Parameters untersucht werden.



Quelle: Eigener Entwurf.

Abb. 27: Ökonomische Zielerreichung beim Abgleich analytischer und normativer Problemräume

Die Abb. 27 liefert auch die Begründung für die künftige Bedeutung der nationalen Ebene der Wirtschaftspolitik. Der „nationale (Reform)Fixpunkt“ *N* bildet den Drehpunkt der beiden Zielrichtungen, da lediglich hier die bei weiterreichenden Reformen notwendige Governancekapazität vorhanden ist, die auch noch eine breite partizipatorische und legitimierte Basis besitzt (vgl. *Eßer* 1996, S. 2). Daran ändert beispielsweise auch die zunehmende Institutionalisierung des „Europas der Regionen“ z. B. durch den „Ausschuß der Regionen“ wenig (vgl. dazu *Lammers* 1999, S. 24 oder *Staechele* 1998, S. 180–182).

III. Da Zielkonflikte eine Funktion der Zeit sind (vgl. *Körner* 1977, S. 133), werden *Entwicklungspfade zur Auflösung der Zielkonflikte im Zeitablauf* notwen-

⁵⁰ Auf die beiden Abweichungsgebiete wird im Rahmen des Zusammenspiels wirtschaftspolitischer Prozesse und Institutionen in Abschnitt E.IV. noch näher eingegangen.

dig (vgl. *Proff* 1998c, S. 249). Ziel dieser Entwicklungspfade ist die Zunahme der Symmetrie von analytischen und normativen Problemlösungsräumen. Ein solcher Entwicklungspfad kann angesichts unvollkommener Informationen nicht im Rahmen eines mechanistischen Langfristplanes exakt entworfen werden. Es ist jedoch die Formulierung eines Endzustandes durchaus möglich und nötig, um den Wirtschaftssubjekten eine Zielrichtung anzuzeigen und damit erst die Möglichkeiten zu geben, zielkonforme innovative Handlungen zu ergreifen. Dabei zeigt sich in der Realität, daß eine beschleunigte Umsetzung durch die Wirtschaftssubjekte möglich ist, wenn ein klarer Zielrahmen vorliegt (vgl. *Proff* 1994, S. 133). Der Entwicklungspfad ist dann der Anpassungsprozeß zwischen Ausgangszustand (institutionelles Mismatch) und Endzustand (Mehrebenenwirtschaftspolitik), der in Abb. 28 gezeigt ist.

Um einen derartigen dynamischen Prozeß erfassen zu können, bedarf es einer Anpassungshypothese zwischen Anfangs- und Endzustand, so daß „dadurch der Verlauf eines Anpassungsprozesses in der Zeit untersucht werden kann“ (*Franke* 1985, S. 35).

In der Literatur werden zwei grundlegende Anpassungsmechanismen zur Erzielung einer zunehmenden Übereinstimmung von analytischen und normativen Problemlösungsräumen diskutiert, die jedoch von der hier vorzuschlagenden Symmetriannahme abweichen. Diese Anpassungsmechanismen beruhen auf Anpassungshypothesen (a) zur Mobilität (der Produktionsfaktoren) und (b) zum (basisdemokratischen) Wahlverhalten.

Zu (a): Der Abgleich von ökonomisch effizienten (analytischen) Problemlösungsräumen und gesellschaftspolitisch relevanten (normativen) Räume basiert im Rahmen des evolutiven Institutionenwettbewerbs auf der *Annahme einer perfekten Mobilität* der Wahlbürger (Mobilitätsannahme), die alle über ähnliche Präferenzen verfügen und damit bei unterschiedlicher Qualität der von den Institutionen bereitgestellten öffentlichen Güter den für sie idealen Standort aussuchen, was zur „institutionellen Arbitrage“ führt (*Mussler, Wohlgemuth* 1994, S. 3). Das Problem der Mobilitätsannahme besteht in der unrealistischen Prämisse einer kostenfreien „exit option“ der (Wahl)Bürger, die neben der bislang betrachteten Möglichkeit der Stimmabgabe (vote option) möglich ist (vgl. dazu *Mueller* 1997, S. 154–163, *Sauerland* 1997, S. 162 oder *Tiebout* 1956)⁵¹. Diese Annahme vereinfacht allerdings die Realität der individuellen Mobilität zu stark. Hier muß der Kontextbezug der Wirtschaftspolitik beachtet werden (vgl. dazu *Wegner* 1996, S. 88). US-amerikanische Forschungsergebnisse, die auf der Basis einer deutlich höheren Mobilität in den USA gegenüber Europa argumentieren (vgl. dazu z. B. *o.V.* 1999), dürften nur mit Vorsicht auf den europäischen Raum übertragen werden. Zudem haben die Analysen in Abschnitt B.II.1.b) die Heterogenität der Konsumenten (Wahlbürger) innerhalb eines Landes gezeigt, was die Annahme gleicher Präferenzen erschwert. Allerdings zeigen die Analysen in Abschnitt E.III.2.a) im Rahmen der Arbitrageheterogenität, daß insbesondere hochqualifizierte Humanressourcen auch in Europa eine höhere

⁵¹ Generell hat jeder Wahlbürger die Optionen exit und vote, wobei aufgrund der hohen Transaktionskosten der exit Option meist die vote Option verwendet wird. Nur bei sehr hohen Anreizen oder starken Präferenzen wird die exit Option gewählt.

Mobilität aufweisen. Ihre zahlenmäßige Bedeutung ist zwar im Vergleich zu den vielen weitgehend immobilien weniger qualifizierten Humanressourcen gering, ihre Bedeutung für die dynamische Stabilität (vgl. dazu *Klein 1977* und Abschnitt B.II.1.b)) eines wirtschaftlichen Raumes allerdings sehr hoch. Mobilität kann damit nicht als alleiniger Anpassungsmechanismus zur Überwindung des Konfliktes zwischen analytischen und normativen Regionen gesehen werden, wohl aber als ein Ansatzpunkt ihrer Abstimmung.

Zu (b): Daneben wird in der Literatur das Konzept des „Functional Overlapping Competing Jurisdictions“ (FOCJ) von *Frey (1997, S. 12)* diskutiert. Dabei handelt es sich um „ein anpassungsfähiges föderales Netz von Regulierungseinheiten, das stets eng an den Bürgerpräferenzen gebunden bleibt und sich der Geographie der Probleme anpaßt“ (*ebd. S. 13*). Die Anpassung erfolgt über basisdemokratisches Wahlverhalten im Rahmen permanenter Volksentscheide. Die im FOCJ Konzept entstehenden Regulierungseinheiten haben im Extrem nur eine Zuständigkeit, die z. B. im Rahmen von Fischereigemeinschaften bereits existieren (vgl. *de Spindler 1998, S. 27*).

Die Grundidee dieses Konzeptes sieht eine Lösung wirtschaftspolitischer Probleme in einer Vielzahl von über normative Grenzen um Gemeinden und Bürger konkurrierender Körperschaften. Dabei überlappen sich diese Körperschaften aufgrund unterschiedlicher optimaler Problemlösungsräume für verschiedene Probleme (vgl. Abschnitt E.III.2.).

Im Ideal ergibt sich eine Äquivalenz der Nutznießer – Steuerzahler und Wahlbürger auf der Nachfragerseite und von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung auf der Angebotsseite des öffentlichen Gutes (vgl. *de Spindler 1998, S. 271*).

Der Anpassungsmechanismus *FOCI* vernachlässigt die gemeinsamen Inputs bei der Herstellung öffentlicher Güter, was den Bewertungsmaßstäben *B13*⁵² und *B14* widerspricht bzw. es wird versucht, erst gar keine spillover Effekte entstehen zu lassen. Daneben unterstellt *Frey* eine direkte Demokratie anstelle der in Europa weitgehend vorherrschenden parlamentarischen Demokratie (vgl. dazu *Ismayr 1999a*)⁵³. Zudem wird eine sehr optimistische Sichtweise zur Organisierbarkeit von Interessen eingenommen (vgl. die Kritik des Korporatismus an den Annahmen des Pluralismus in Abschnitt E.II.2.), die sich in der Realität so nicht wiederfindet. Daher kann die Anpassungshypothese des basisdemokratischen Wahlverhaltens ebenfalls nicht als geeignete Form des Abgleichs ökonomischer Problemräume mit gesellschaftspolitisch relevanten Räumen dienen, da es eine Veränderung der Governance 1 erfordern würde, die hier als konstant angenommen wurde. Allerdings ist die Entsprechung von Regulierungsräumen und ökonomisch effizienten Markträume ein zentraler Ansatzpunkt der Abstimmung zwischen analytischen und normativen Problemlösungsräumen in einer demokratischen Mehrebenenwirtschaftspolitik.

⁵² *B13*: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolitischer Institutionen sind um so effizienter, je stärker sie bei zunehmender Ausnutzbarkeit von Verbundvorteilen eine Erhöhung der vertikalen Größe des Marktraumes ermöglichen.

B14: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolitischer Institutionen sind um so effizienter, je stärker sie bei sinkender Ausnutzbarkeit von Verbundvorteilen eine Reduktion der vertikalen Größe des Marktraumes ermöglichen.

⁵³ Viele Studien zum Föderalismus greifen aus diesem Grund auf das Beispiel der Schweiz zurück (vgl. *Laaser/Stehn 1996, S. 71*) ohne daß dies als Beispiel für Deutschland geeignet wäre – auch hier gilt es den Kontextbezug der Wirtschaftspolitik zu beachten (vgl. *Wegner 1996, S. 88*).

Weder die Anpassungshypothese der perfekten Mobilität noch die des basisdemokratischen Wahlverhaltens können daher als alleinige Anpassungshypothese verwendet werden, obwohl sie wichtige Mechanismen im Anpassungsprozeß verdeutlichen. So zeigen die Mobilität der Hochqualifizierten und der politische Druck der Korrektur der stetig nachlassenden Entsprechung von wirtschaftspolitischen Regulierungsräumen und Markträumen angesichts der daraus resultierenden Ineffizienzen, daß innerhalb des interdependenten Ordnungssystems Ungleichgewichte existieren. Die Wirtschaftspolitik hat die Aufgabe, wie ein Arbitrageur die sich aus Ungleichgewichten ergebenden Handlungsspielräume auszunutzen und inhaltlich zu füllen (vgl. *Oberender* 1994, S. 66). Als Beispiel ist die länderübergreifende Kooperation zwischen den Wirtschaftsregionen Saarland-Lothringen-Luxemburg zu nennen oder die Region „Oberrhein“ mit Regionen aus der Schweiz, Frankreich und Deutschland (vgl. *Frey* 1997, S. 72).

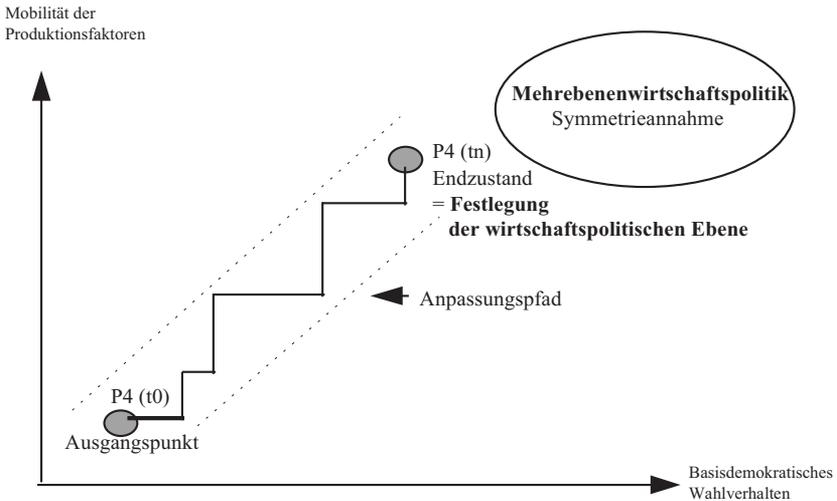
Damit diese Handlungsspielräume dauerhaft sind, müssen sie entlang eines Anpassungspfad erfolgen, der aufgrund der Interdependenzen der Ordnungen eine Symmetrie aus normativen und analytischen Lösungsräumen aufweisen muß und damit sowohl die Mobilität der Produktionsfaktoren als auch das Wahlverhalten beeinträchtigt (vgl. Abb. 28). Die *Symmetrieannahme* geht dabei von der simultanen Betrachtung der partiellen Mobilität der Produktionsfaktoren und der politischen (basisdemokratischen) Unterstützung der Konvergenz wirtschaftspolitischer und gesellschaftspolitischer Räume aus.

In Abb. 28 ist beispielhaft für einen der in Abb. 26 gezeigten wirtschaftspolitischen Parameter (*P4*) außerhalb des Effizienzkorridors dargestellt, für das ein größerer Regulierungsraum im Anpassungspfad angestrebt wird.

Die Notwendigkeit der Nutzung von Handlungsmöglichkeiten in einem demokratischen System begrenzt die Stärke der einmaligen Veränderung, so daß eine Vielzahl von kleineren Schritten erfolgen muß. Aufgrund der zahlreichen gegenseitigen Abhängigkeiten sind Lösungen nur schrittweise möglich (vgl. *Schiller* 1985, S. 243). Diese müssen dann jeweils vertraglich fixiert werden, um eine „demokratische Legitimation und rechtsstaatliche Legitimation“ (*Fischer/Schley* 1998, S. 13) zu gewährleisten. Da die „voice“ Option allerdings in einer Demokratie mit einer Vielzahl von ökonomischen Richtungsentscheidungen belegt ist und nicht nur über die adäquate institutionelle Gestaltung der Wirtschaftspolitik abgestimmt wird, wird es keinen gradlinigen Anpassungspfad sondern einen Anpassungskorridor geben.

Je länger die normativen Problemlösungsräume bereits existieren und je stärker sie kulturell gefestigt sind, desto geringer ist die Chance für eine kurzfristige Veränderung. Daher gilt es zunächst die analytischen Problemlösungsräume zu gestalten und darauf aufbauend veränderte normative Problemlösungsräume nachzuziehen. Hier kann nur mit behutsamen Schritten eine Anpassung an die ökonomisch effizienten Strukturen erfolgen. Neue regionale Verfestigungen, die die Arbitragestrukturen nicht beachten, müssen jedoch verhindert werden. Ziel der Kompetenz-

verlagerung im Rahmen eines institutionellen Rearrangements muß aber der Abbau der staatlichen Beeinflussung der Wirtschaft sein (vgl. *Willgeroth* 1989, S. 408). Die Abstimmung analytischer und normativer Problemlösungsräume bedarf Regulierungen und Deregulierungen mit dem Ziel, die Gesamtsumme der Regulierungen zu senken. Damit kann die stetige Erhöhung der Staatsquote durch ständig neue Aufgaben (vgl. *Streit* 1992, S. 699) dauerhaft beendet werden.



Quelle: Eigener Entwurf.

Abb. 28: Symmetrieannahme zur Gewährleistung der Abstimmung von analytischen und normativen Problemlösungsräumen

Die Symmetrieannahme beruht auf der Einsicht, daß ökonomische Veränderungen auf den Faktor- und Gütermärkten zu Veränderungen und nicht zum Ersatz der Interdependenz der Systeme führt, da in demokratischen Volkswirtschaften die gesellschaftlichen Vorstellungen beachtet werden müssen. Denn rein ökonomische Ansätze leiden unter der, im Modell der wirtschaftspolitischen Gesamtrationalität gezeigten, Effizienzminde rung durch Gruppeninteressen bei der institutionellen Einbettung des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente.

Durch einen Entwicklungspfad lassen sich somit analytische mit normativen Problemlösungsräumen im Zeitablauf abstimmen. Damit lassen sich ökonomisch effiziente und gesellschaftlich relevante wirtschaftspolitische Ebenen bestimmen. Dieser Entwicklungspfad muß bei dem Effizienzkorridor ökonomisch effizienter analytischer Problemlösungsräume ansetzen und die Symmetrieannahme zugrunde legen. Daraus ergibt sich ein Anpassungskorridor, in dem der Anpassungspfad liegen kann und an dessen Ende die Mehrebenenwirtschaftspolitik als institutionelle Einbettung des Entscheids über die wirtschaftspolitische Problemlösung ausgestal-

tet ist. In diesem Endzustand hat ein Abgleich aus Markt- und Regulierungsräumen und eine Anpassung der Präferenzen der Wirtschaftssubjekte an die Marktgegebenheiten stattgefunden.

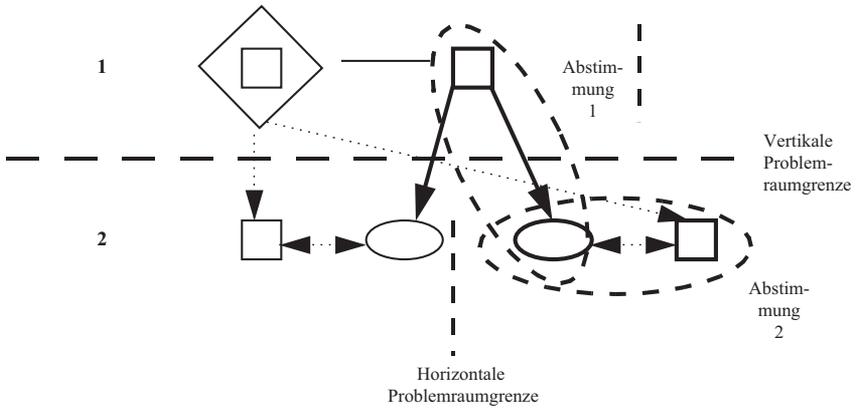
Diese Entwicklung der Mehrebenenwirtschaftspolitik entspricht einer transparenten und innovative Instrumente fördernden institutionellen Einbettung des Entscheids über wirtschaftspolitische Instrumente. Mehrebenenwirtschaftspolitik führt damit zu einer Einbettung der Handlungsrechte auf verschiedene wirtschaftspolitische Ebenen mit dem klaren Ziel, das Ausmaß der wirtschaftspolitisch determinierten Allokation deutlich zu senken (vgl. hierzu *Kasper / Streit* 1998, S. 389).

IV. Einbettung einer arenaorientierten Wirtschaftspolitik in eine Mehrebenenwirtschaftspolitik zur Verbesserung der Problemlösungsfähigkeit der traditionellen Wirtschaftspolitik

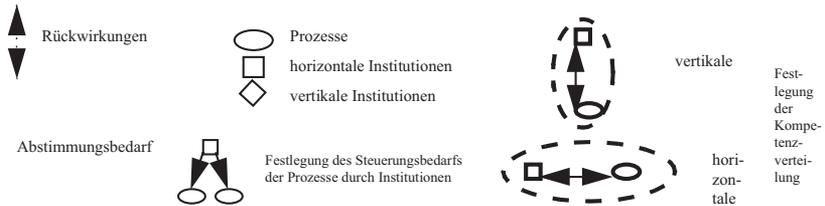
In den beiden voranstehenden Abschnitten wurde gezeigt, daß sowohl eine „arenaorientierte Wirtschaftspolitik“ als Vorschlag zur Verbesserung der Prozesse als auch eine „Mehrebenenwirtschaftspolitik“ als Vorschlag zur Verbesserung der institutionellen Einbettung schon für sich genommen die Problemlösungsfähigkeit der traditionellen Wirtschaftspolitik verbessern kann. Diese Verbesserungen kommen aber nur dann zum Tragen, wenn beide Vorschläge durch Einbettung der arenaorientierten Wirtschaftspolitik in eine Mehrebenenwirtschaftspolitik aufeinander abgestimmt werden. Fehlt diese Abstimmung, können sie sich gegenseitig blockieren und Effizienzverluste verursachen, so z. B., wenn unklare Kompetenzzuweisungen durch die Institutionen die Lernfähigkeit und Anpassungsflexibilität der Arena behindern.

Ein Abstimmungsbedarf ergibt sich zwischen den Arenen (Prozessen) und den (institutionellen) Ebenen der Wirtschaftspolitik. Dazu gilt es zunächst, das Zusammenspiel von Arenen und institutionellen Ebenen zu beleuchten. Bisher wurde lediglich angenommen, daß eine Institution auf übergeordneter Ebene die Rahmenbedingungen für die Prozesse auf nachgeordneter Ebene setzt (vgl. *Erlei* 1998, S. 147 oder *Wellesen* 1994, S. 34). Diese Vorstellung ist aber stark vereinfachend. Abb. 29 zeigt deshalb die Beziehung zwischen Prozessen und Institutionen auf unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Ebenen. Dabei stellt ein Prozeß auf einer übergeordneten Ebene für einen Prozeß auf der untergeordneten Ebene eine *vertikale Institution* dar, deren Vorgaben bindend sind. Gleichzeitig können auf einer wirtschaftspolitischen Ebene Prozesse und Institutionen nebeneinander existieren, wobei letztere – in Grenzen – unabhängige Institutionen darstellen, denen die Lösung definierter Probleme übertragen wird. Die europäische Zentralbank ist z. B. eine solche *horizontale* Institution, der die Geldpolitik auf der EU-Ebene übertragen worden ist. Horizontale Institutionen auf einer übergeordneten Ebene bilden gleichzeitig eine vertikale Institution für die Prozesse auf den untergeordneten Ebenen.

Wirtschaftspolitische Ebenen



Legende:



Quelle: Eigener Entwurf.

Abb. 29: Beziehung zwischen Prozessen und Institutionen auf unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Ebenen

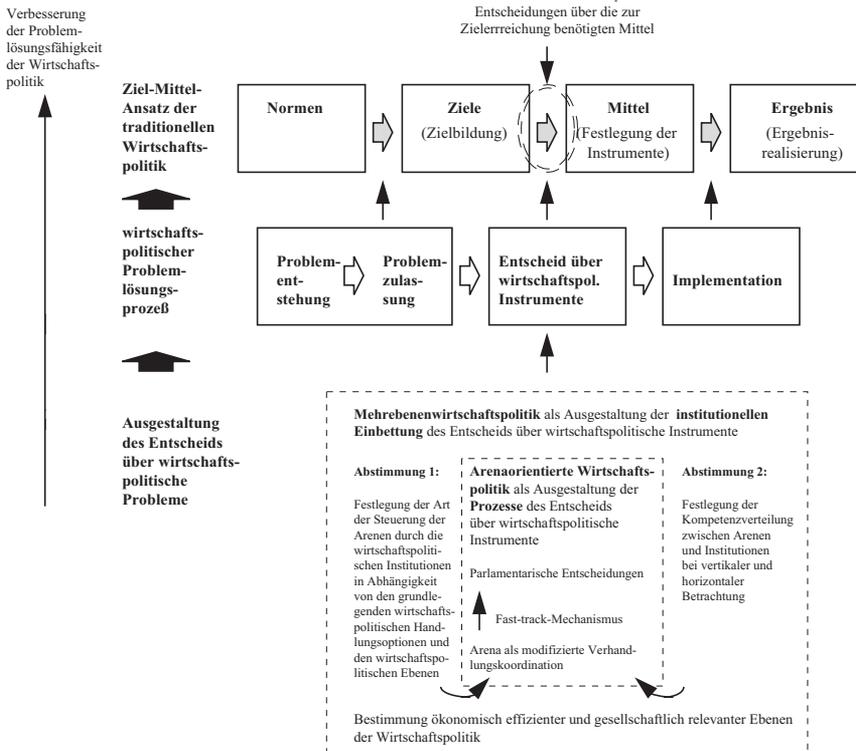
Für die einzelnen Prozesse bilden alle Prozesse und (vertikalen) Institutionen auf ihr übergeordneten Ebenen sowie die (horizontalen) Institutionen auf gleicher Ebene das institutionelle Umfeld bzw. die Governance 2. Veränderungen in der vertikalen Institution führen zu Anpassungsprozessen in den ihr untergeordneten Prozesse und können dort auch die horizontalen Institutionen beeinflussen.

Aus der Beziehung zwischen Prozessen und Institutionen ergibt sich ein zweifacher Abstimmungsbedarf, den Abb. 29 ebenfalls zeigt. So muß die Einbettung der arenaorientierten Wirtschaftspolitik in die Mehrebenenwirtschaftspolitik:

- (1) die Art der Steuerung der Arenen durch Institutionen der Mehrebenenwirtschaftspolitik in Abhängigkeit von den grundlegenden wirtschaftspolitischen Handlungsoption und der Ebene der Wirtschaftspolitik (Abstimmung 1) sowie
- (2) die Kompetenzverteilung der Mehrebenenwirtschaftspolitik zwischen Arenen und Institutionen auf der gleichen und übergeordneten wirtschaftspolitischen

Ebene (d. h. bei vertikaler und horizontaler Betrachtung, Abstimmung 2) festlegen.

Indem die Prozesse (Arenen) und institutionelle Einbettung (Mehrebenenwirtschaftspolitik) des Entscheids über die Wirtschaftspolitik ausgestaltet werden (vgl. Abb. 30 in Erweiterung von Abb. 1, Abb. 9, Abb. 21 und Abb. 22), lässt sich die „black box“ der wirtschaftspolitischen Entscheidung über die zur Zielerreichung benötigten wirtschaftspolitischen Instrumente dann endgültig konkretisieren.



Quelle: Eigener Entwurf.

Abb. 30: Ausgestaltung des Entscheids über die wirtschaftspolitischen Instrumente durch Einbettung von Arenen in der Mehrebenenwirtschaftspolitik.

Die Abstimmung zwischen Arenen und Institutionen der Mehrebenenwirtschaftspolitik wird in der volkswirtschaftlichen Diskussion weitgehend ausgeblendet (vgl. die Überlegungen in Abschnitt D.IV.). Deshalb sollen hier zwei Thesen aufgestellt werden;

1. die „Handlungsraumthese“ zur optimalen Steuerung von Arenen durch Institutionen der Mehrebenenwirtschaftspolitik in Abhängigkeit von den grundlegen-

den wirtschaftspolitischen Handlungsoptionen und der Ebene der Wirtschaftspolitik (Abschnitt E.IV.1.) und

2. die „Grundkonsens-Zentralisierungsthese“ zur optimalen Kompetenzverteilung zwischen Arenen und Institutionen bei horizontaler und vertikaler Betrachtung (E.IV.2.).

1. Handlungsraumthese zur optimalen Steuerung von Arenen und Institutionen der Mehrebenenwirtschaftspolitik

Voraussetzung für die Begründung der „Handlungsraumthese“ zur optimalen Steuerung von Arenen durch Institutionen der Mehrebenenwirtschaftspolitik (Abschnitt E.IV.1.b)) ist die Unterscheidung von zwei Arten der Steuerung von Prozessen durch Institutionen (Abschnitt E.IV.1.a)).

a) Arten der Steuerung von Prozessen durch Institutionen

Institutionen können die ihnen zugeordneten Prozesse auf nachgeordneter Ebene entweder im Zuge des Systemwettbewerbs gegeneinander konkurrieren lassen oder im Rahmen der Politikkoordination harmonisieren (vgl. *Blankart* 1996, S. 91, *Nowotny* 1997, S. 233 oder *Sinn* 1995, S. 93).

Die Frage, welche Steuerungsform geeigneter ist, wird in der Literatur kontrovers diskutiert (vgl. *Blankart* 1996, *Mussler/Wohlgemuth* 1994, S. 3 oder *Sinn* 1995 und 1996). Eine Verengung der Blickrichtung auf jeweils eine der beiden Steuerungsformen verkennt, daß in der Realität heterogene Strukturen vorhanden sind, die Ansätze aus einem Guß wenig sinnvoll erscheinen lassen (vgl. dazu *Körner* 1994, S. 12).

Die institutionelle Arbitrage (vgl. *Mussler/Wohlgemuth*, S. 7) als Austauschprozeß im Systemwettbewerb führt zu einer ex post Harmonisierung institutioneller Strukturen im Gegensatz zur ex ante Harmonisierung im Rahmen der Politikkoordination. Beide Extrempositionen hinsichtlich der Arbitrage sind bei den Institutionen genausowenig vollkommen, wie bei Gütern. Allerdings füllt der Markt bei nicht vorhandener inhaltlicher Ausgestaltung der Harmonisierungsziele und -vorgehensweisen dieses Vakuum aus (vgl. dazu *Blankart* 1996). Angesichts der in Abb. 27 gezeigten Notwendigkeit

- einer Verringerung übertriebener Eingriffe der Wirtschaftspolitik als „local hero“ durch Bildung „angemessener“ Regionen, die groß genug sein müssen, um in einen Systemwettbewerb treten zu können und
- einer Verstärkung der bislang unzureichenden wirtschaftspolitischen Eingriffe auf globaler Ebene („global coward“-Verhalten) durch Verstärkung der Harmonisierung

ist dieses inhaltliche Vakuum unbefriedigend.

Bei der Frage der Steuerung der arenaorientierten Wirtschaftspolitik im Rahmen einer Mehrebenenwirtschaftspolitik müssen daher einerseits die zwei grundlegenden Handlungsmöglichkeiten der Wirtschaftspolitik unter Unsicherheit (Handlungsförderung oder Handlungsentwertung, vgl. Abschnitt B.II.2.a)) und andererseits die beiden Arten der Steuerung von Prozessen durch Institutionen (Systemwettbewerb oder Harmonisierung) unterschieden werden. Dieses gilt es nun im Rahmen der „Handlungsraumthese“ zusammenzufassen.

b) Begründung der „Handlungsraumthese“

Zur optimalen Steuerung von Arenen durch Institutionen wird meist mit Hilfe des Subsidiaritätsprinzips argumentiert (vgl. Abschnitt D.III.), daß die grundlegenden Handlungsoptionen im Zweifel auf der dezentralen Ebene wahrgenommen werden sollten. Das Subsidiaritätsprinzip ist letztlich jedoch inhaltsarm (vgl. *Kösters* 1998, S. 7, *Lüth* 1997, S. 4–17 oder *Ter-Minassian* 1997, S. 32) und wird meist als normatives Gesetz für nur zwei wirtschaftspolitische Ebenen angewendet. Diese fehlende inhaltliche Füllung läßt sich am deutlichsten anhand der Vielzahl von z.T. sehr umfangreichen Katalogen und Prüfrastern zur Kompetenzverteilung in einem Mehrebenensystem wie z. B. der EU erkennen (vgl. dazu *Eser* 1996, *Fischer/Schley* 1998, S. 20–39 oder *Kösters* 1998, S. 9), die letztlich wenig konkrete Ansätze zur Operationalisierung bieten. Diese Kataloge entsprechen mehr der Übertragung der Vorgehensweise der Gemeinwohllehre (vgl. z. B. *von Arnim* 1977, S. 587) auf Fragestellungen der EU. Dabei wird vorwiegend verfahrensorientiert juristisch argumentiert, obwohl es doch um die inhaltliche Herleitung von Steuerungsansätzen geht. Ohne hier inhaltliche Fortschritte zu erzielen, ist die Förderung der Konzentration auf das Wesentliche anhand der Kriterien „höhere Problemlösungsfähigkeit und hinreichend Akzeptanz“ (*ebd.*, S. 18) nicht zu erreichen. Die Feststellung, daß „Selbstbestimmung wichtiger als Mitbestimmung“ ist (*Staechele* 1998, S. 182), ist zwar unbestritten, hilft angesichts der heterogenen Markt- und Regulierungsräume aber nicht wirklich weiter.

Hier soll deshalb in Abhängigkeit von den grundlegenden Handlungsoptionen zur Schaffung wirtschaftspolitischer Problemlösungen als Fokus in der Arena (Handlungsförderung oder -entwertung) und vier wirtschaftspolitischen Ebenen (subnational, national, supra-national und global) eine „Handlungsraumthese“ über die jeweils optimale Steuerungsart (Harmonisierung oder Systemwettbewerb) abgeleitet werden.

Bei einer perfekten Arbitrage ist letztlich nur noch eine Harmonisierung im Rahmen von handlungsentwertenden Maßnahmen möglich. Auf dezentraler Ebene ist hingegen ein Systemwettbewerb notwendig, um die Region davor zu schützen, Ausweichventil einer eingriffsorientierten Wirtschaftspolitik zu sein, auf die sich ein steuernder Staat als „local hero“ konzentriert (vgl. *Heinze/Schmid* 1994, S. 66 f.). In Abhängigkeit von den Unvollkommenheiten der Arbitrageprozesse er-

geben sich deshalb *Spielräume für die Wirtschaftspolitik auf den verschiedenen wirtschaftspolitischen Ebenen*. Dies ist in Abb. 31 nochmals dargestellt.

Wirtschaftspolitische Maßnahmen unter Unsicherheit	Fördern	Systemwettbewerb auf untergeordneter Ebene	Auswahlproblem Informationsdefizit
	Entwerten	„free-rider“-Problem	Harmonisierung auf übergeordneter Ebene
		Systemwettbewerb	Harmonisierung

Rahmenbedingung des institutionellen Arrangements

Quelle: Eigener Entwurf.

Abb. 31: Spielräume der Wirtschaftspolitik

Aus dem Bewertungsmaßstab *B9* und *B12*⁵⁴ läßt sich begründen, daß Maßnahmen der Handlungsförderung aufgrund der besseren Nutzung von Lernprozessen und zur Minimierung der Fehlsteuerung im Gesamtsystem eher auf „unteren“ wirtschaftspolitischen Ebenen und damit im dezentralen Systemwettbewerb anzubieten sind.

Maßnahmen der Handlungsentwertung sind eher durch Harmonisierung auf „oberen“ Ebenen sinnvoll, da die Harmonisierung auf „unteren“ Ebenen ein „free-rider“-Problem entsprechend Bewertungsmaßstab *B10* in Verbindung mit *B11*⁵⁵ aufwirft.

⁵⁴ *B9*: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolitischer Prozesse sind umso effizienter, je weniger auf unvollkommenen Märkten Erwartungen positiver Externalitäten bestehen, die nicht durch Selbstbeteiligung der Marktakteure reduziert werden können.

B12: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolitischer Institutionen sind umso effizienter, je stärker sie auf eine Nutzung von Integrationsvorteilen im Markttraum hinwirken können und eine Verringerung des horizontalen Regulierungsraumes zur Ausnutzung von Flexibilität- und Innovationsvorteilen möglich machen.

⁵⁵ *B10*: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolitischer Prozesse sind umso effizienter, je weniger auf unvollkommenen Märkten Erwartungen negativer Externalitäten bestehen und „free-rider“-Probleme vorhanden sind.

B11: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolitischer Institutionen sind umso effizienter, je stärker sie auf eine Ausnutzung von Integrationsvorteilen im Markttraum hinwirken können und eine Erweiterung des horizontalen Regulierungsraumes möglich machen.

Es stellt sich nun aber die Frage, wie sich die Bedeutung des Handlungsförderung und der -entwertung über die verschiedenen Ebenen der Mehrebenenwirtschaftspolitik entwickelt.

Je höher die Ebene im Mehrebenensystem ist, desto geringere Handlungspotentiale sind bei der Förderung von neueren Handlungen vorhanden, wobei hier die Handlungsmöglichkeiten der globalen Entwertung zunehmen. Das bedeutet, daß der Mechanismus der arenaorientierten Wirtschaftspolitik zwar über alle Ebenen konstant bleibt, sich aber die Inhalte verändern, wenn eine effiziente wirtschaftspolitische Beeinflussung gesucht wird. Dabei ist auf der obersten (globalen) wirtschaftspolitischen Ebene ein Systemwettbewerb unmöglich, da lediglich eine globale Arena existiert. Auf der untersten (subnationalen) Ebene ist zwar eine eindeutige Dominanz handlungsfördernder wirtschaftspolitischer Maßnahmen vorhanden, die Handlungsentwertung ist hier nicht ausgeschlossen. Daraus ergibt sich nun die *Handlungsraumthese*, daß auf den oberen wirtschaftspolitischen Ebenen (Institutionen) handlungsentwertende Maßnahmen (der Arena) und damit eine Steuerung durch Harmonisierung zunimmt, auf unteren wirtschaftspolitischen Ebenen dagegen handlungsfördernde Maßnahmen und eine Steuerung durch Systemwettbewerb.

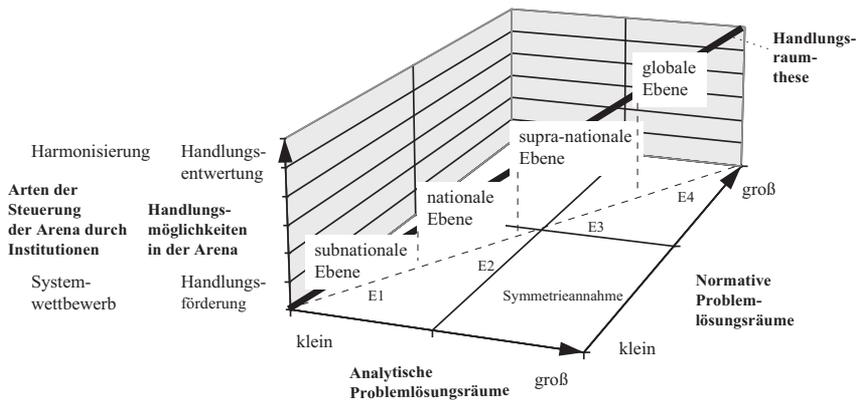
In Abb. 32 ist die Handlungsraumthese für eine Mehrebenenwirtschaftspolitik mit zunächst vier normativen Ebenen gezeigt.

Die „Handlungsraumthese“ konkretisiert daher das Subsidiaritätsprinzip, indem die Kompetenzverteilung stärker inhaltlich konkretisiert (Förderung, Entwertung) und die Betrachtung auf die verschiedenen Räume der (Mehrebenen)Wirtschaftspolitik ausgedehnt wird. Je größer die Abweichungen der Institutionen von der institutionellen Symmetrieannahme und je effizienter die prozessurale Aufgabenteilung auf die verschiedenen Ebenen (dargestellt durch die Handlungsraumthese) ist, desto höher sind die Effizienzverluste der Wirtschaftspolitik. Bei stärkerer Abweichung von der Handlungsraumthese ist weder die institutionelle Einbettung transaktionskostenminimal, noch die der Arena zugeordnete Aufgabe optimal zu lösen.

Die Handlungsraumthese konkretisiert zudem die notwendigen Reaktionen auf die in Abb. 27 gezeigten Abweichungen von einer effizienten Wirtschaftspolitik: Überbetonen der subnationalen Ebene (Wirtschaftspolitik als „local hero“) und Vernachlässigung der globalen Ebene (Wirtschaftspolitik als „global coward“). Zur Zurückdrängung des „local heroes“ sind alle Entwicklungspfade der im Rahmen der Symmetrieannahme möglichen Handlungsspielräume zu nutzen. Damit sollen die subnationalen Regionen stärker unter Wettbewerbsdruck gesetzt werden. Dazu sind die Startbedingungen zu vereinheitlichen, indem „angemessene Regionen“ (vgl. *Proff* 2000b) gebildet werden, die die Wirtschaftskraft für den Wettbewerb aufbringen.

Um dem „supranational coward“ zu begegnen, bedarf es der Ausnutzung von Handlungsspielräumen zur Harmonisierung auf höheren Ebenen im Rahmen einer

„global governance“, um z. B. im Spannungsfeld von Effizienz und Gerechtigkeit durch systemkonforme Eingrenzung der Wirtschaftspolitik die Grenzwerte *C* oder *D* in Abb. 19 (Abschnitt E.I.1.) nicht zu überschreiten (vgl. dazu *Nowotny* 1997, S. 234 oder *Thompson* 1997, S. 17). Innerhalb dieser „global governance“ muß die in Abb. 19 gezeigte Wahlmöglichkeit im Rahmen einer offenen Wirtschaftsverfassung und konkurrierenden Werturteilen bestehen bleiben.



E1 - E4 = wirtschaftspolitische Ebenen

Quelle: Eigener Entwurf.

Abbildung 32: Handlungsraumthese

2. Grundkonsens-Zentralisierungsthese zur optimalen Kompetenzverteilung zwischen Arenen und Institutionen

Ein zentrales Problem der Einbettung der arenaorientierten Wirtschaftspolitik in die Mehrebenenwirtschaftspolitik besteht in der Kompetenzverteilung zwischen Arenen und Institutionen auf „oberer“ Ebene (horizontale Betrachtung) sowie zwischen Arenen und Institutionen auf gleicher wirtschaftspolitischer Ebene (vertikale Betrachtung)⁵⁶.

In der Wirtschaftspolitik werden Institutionen immer dann gewählt, wenn hohe prozessurale Transaktionskosten bei wiederkehrenden Problemen (häufig infolge unterschiedlicher politischer Ziele) vorhanden sind, die durch die Auslagerung der Problemlösung auf eine Institution umgangen werden können. Dabei muß allerdings die lobbyistische Beeinflussbarkeit institutioneller Entscheidungen berücksicht-

⁵⁶ Für eine politikwissenschaftliche Analyse des Verhältnisses zwischen zwei Arenen auf horizontaler Ebene vgl. *Benz* 1992.

sichtigt werden (vgl. *Sauerland* 1997, S. 259). Während sich die Wirtschaftspolitik gerade im Bereich von supranationalen Eingriffen sehr zurückhält (Wirtschaftspolitik als „global coward“ in Abb. 27), haben die Lobbyverbände sehr schnell supranationale Strukturen geschaffen (vgl. *Strauch* 1993, S. 36–38). So sind derzeit beim Europäischen Parlament etwa 3000 Lobbygruppen registriert (vgl. *Dunkel/Handschuh* 1999, S. 16), die eine feste Rolle im EU-Politsystem haben (vgl. *Wessels* 1999, S. 721). Damit wird die im Rahmen der Sätze 1–10 gezeigte Quelle der Ineffizienzen auf höhere Ebenen übertragen. Dort treffen sie nach Aufbau von Lobbynetzen auf ein viel größeres Angebot an Rentenumlenkung, weil die Kontrollkette entsprechend den Bewertungsmaßstäben *B7* und *B8*⁵⁷ verlängert wird.

Generell sind die durchschnittlichen prozessuralen Problemlösungskosten höher als die durchschnittlichen institutionellen Problemlösungskosten, da in Institutionen auf Routinen zurückgegriffen werden kann, während die prozessurale Problemlösung einzelfallorientiert ist. Allerdings steigen bei komplexen (Einzelfall)Problemen die durchschnittlichen Transaktionskosten innerhalb einer Institution deutlich an, da Institutionen aufgrund des Gleichbehandlungsgrundsatzes im öffentlichen Sektor neue Routinen entwickeln müssen, was grundsätzlich sehr aufwendig ist. Beide Entscheidungsmechanismen Institutionen und Prozesse sind lobbyanfällig, so daß diese Kosten in die Kostenüberlegungen integriert werden müssen. Werden nun die Differenzen der durchschnittlichen Problemlösungskosten und der durchschnittlichen Transaktionskosten betrachtet, bei vereinfachender Annahme gleicher Qualität der Problemlösungen dann ergibt sich das in Abb. 33 gezeigte Bild.

Die Differenzbetrachtung zeigt, daß ab einer Komplexität der Problemlösung k^* die institutionelle Lösung ineffizienter als die prozessurale Lösung ist. Damit ist eine Möglichkeit zur Abgrenzung von Institutionen und Prozessen gegeben, die bei einer vorliegenden Überschneidung von Arena und horizontaler Institution eine Lösung anstrebt.

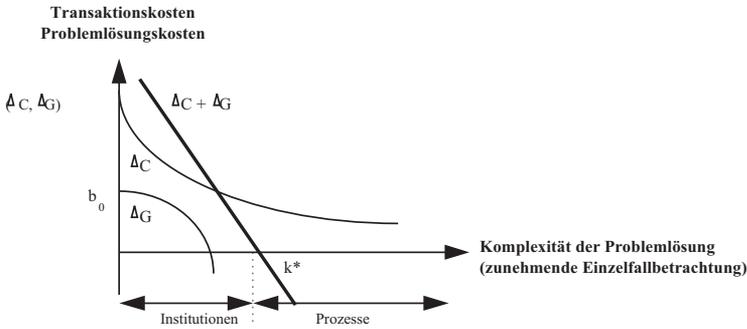
Betrachtet man nun darauf aufbauend einen Überschneidungsbereich zwischen zwei unterschiedlichen vertikalen Institutionen (vgl. z. B. *Fischer/Schley* 1998, S. 39), so besteht ein Zielkonflikt (trade-off) zwischen der Senkung der hohen Partizipations-, Konsens- und Administrationskosten einer dezentralen Zuständigkeit einerseits und der Senkung der hohen Überwachungskosten bei zu stark zentralisierten Entscheidungen andererseits (vgl. *Junkernheinrich* 1995).

Dieser Zielkonflikt läßt sich als Parabel (t_0) darstellen (vgl. Abb. 34). Sie ergibt sich aus der Addition der Kurvenverläufe von Partizipations-, Konsens- und Ad-

⁵⁷ *B7*: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolitischer Prozesse sind umso effizienter, je mehr Transparenz und Kontrollmöglichkeiten der wirtschaftspolitisch Handelnden durch die Wahlbürger zugelassen werden.

⁵⁸ *B8*: Vorschläge zur Ausgestaltung wirtschaftspolitischer Prozesse sind umso effizienter, je eher vollkommene Anreizbündel für die wirtschaftspolitisch Handelnden durch die Wahlbürger zugelassen werden.

ministrationskosten, die mit steigender Zentralisierung sinken, und den Überwachungskosten, die mit steigender Zentralisierung steigen (vgl. dazu Abschnitt D.III.).

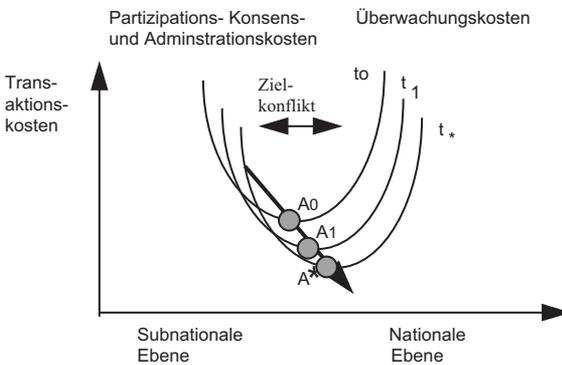


ΔC = durchschnittliche prozessurale Problemlösungskosten - durchschnittliche institutionelle Problemlösungskosten

ΔG = durchschnittliche prozessurale Transaktionskosten - durchschnittliche institutionelle Transaktionskosten

Quelle: Eigener Entwurf in Erweiterung von *Williamson* (1985).

Abb. 33: Vergleich von prozessuralen und institutionellen Problemlösungsräumen



Quelle: Eigener Entwurf.

Abb. 34: Zielkonflikt zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung im institutionellen Überschneidungsbereich in statischer und dynamischer Sicht

Mit zunehmendem Grundkonsens über wirtschaftspolitische Vorgaben und Eingriffe ist es möglich, die Steuerung weiterer Teilbereiche des wirtschaftspolitischen Konvergenzpfades aus dem laufenden (politischen) Prozeß herauszunehmen. Dies führt zu einer Abschwächung des Zielkonfliktes in Richtung Zentralisierung mit

sinkenden Transaktionskosten, da das Vermeidungsverhalten unzufriedener Wirtschaftssubjekte und damit die Überwachungskosten abnehmen (vgl. *Proff* 1998c, S. 256). Damit kann dem Legitimationsproblem weisungsunabhängiger Institutionen begegnet werden (vgl. *Kurz u. a.* 1995, S. 105). Auch die Partizipations-, Konsens- und Administrationskosten sinken bei steigendem Grundkonsens, da die Einigung über institutionelle Lösungen einfacher wird, woraus sich insgesamt die Verschiebung des Scheitelpunktes der Parabel von A_0 über A_1 bis A^* ergibt. Diese Abschwächung des Trade-offs soll als „Grundkonsens-Zentralisierungsthese“ bezeichnet werden⁵⁸.

Diese These relativiert die Anwendung des Dezentralisierungstheorems der Föderalismusforschung und zeigt die Notwendigkeit der Beibehaltung bzw. Wiedererlangung eines weitgehenden Grundkonsenses (vgl. *Ter Minassian* 1997, S. 32). Auch hier zeigt sich, wie bereits in Abschnitt E.IV.1., daß Ansätze „aus einem Guß“ nicht ausreichen, weshalb die „großen Theorien“ (*Menzel* 1992, S. 15) nur begrenzte Relevanz aufweisen können.

In diesem Abschnitt konnten zwei Thesen zum Verhältnis von arenaorientierten wirtschaftspolitischen Prozessen und Institutionen einer Mehrebenenwirtschaftspolitik auf der Basis der bisherigen Analysen in diesem Kapitel abgeleitet werden. Mit der Handlungsraumthese und der Grundkonsens-Zentralisierungsthese konnte damit die „black box“ der Entscheidungen im wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozeß noch weiter konkretisiert werden. Durch abgestimmte Ausgestaltung von Prozessen und institutioneller Einbettung der Entscheidung über wirtschaftspolitische Instrumente, wird die Transparenz nochmals erhöht und können innovative wirtschaftspolitische Instrumente gefördert werden.

Mit der Ausgestaltung der Prozesse und institutionellen Einbettung der Entscheidung über wirtschaftspolitische Instrumente durch die „arenaorientierte“ Wirtschaftspolitik im Rahmen einer „Mehrebenenwirtschaftspolitik“ und der Konkretisierung ihrer Verbindung durch die Handlungsraum- und die Grundkonsens-Zentralisierungsthese wurden Vorschläge zur Verbesserung der Problemlösungsfähigkeit der traditionellen Wirtschaftspolitik gemacht. Damit ist nun auch die dritte Forschungsfrage dieser Arbeit beantwortet.

⁵⁸ Diese aus allokatonspolitischer Sicht abgeleitete Beziehung steht im Widerspruch zu der aus distributiver Sichtweise abgeleiteten Überlegung zunehmender Zentralisierung von Aufgaben bei abnehmendem Grundkonsens über Verteilungsziele (vgl. *Laase/Stehn* 1996, S. 65). Hier zeigt sich ein Konfliktpotential in den Gebietskörperschaften.

F. Zusammenfassung und Ausblick

Ausgangspunkt der Arbeit war die Beobachtung, daß trotz der zunehmenden Fehlallokation ökonomischer Ressourcen in Deutschland, die einen Problemlösungsbedarf der Wirtschaftspolitik begründet, die Problemlösungsfähigkeit der traditionellen Wirtschaftspolitik abnimmt, weil die autonom anwendbaren wirtschaftspolitischen Instrumente infolge binnen- und außenwirtschaftlicher Zwänge zunehmend verloren gehen. Die Ursache für die abnehmende Problemlösungsfähigkeit wird dabei in der unzureichenden Betrachtung bzw. in der Ausblendung („black box“) der Entscheidung über die zur Zielerreichung benötigten wirtschaftspolitischen Instrumente gesehen.

Daraus ergeben sich die drei Forschungsfragen der Arbeit:

1. inwieweit die Fehlallokation ökonomischer Ressourcen bei abnehmender Problemlösungsfähigkeit der traditionellen Wirtschaftspolitik die Notwendigkeit einer Ausgestaltung der Prozesse und der institutionellen Einbettung der Entscheidung über die zur Zielerreichung benötigten wirtschaftspolitischen Instrumente begründet,
2. welche Maßstäbe sich theoretisch ableiten lassen, um Vorschläge zur Ausgestaltung der Prozesse und institutionellen Einbettung dieser Entscheidung zu bewerten und
3. welche Ausgestaltung der Entscheidung über wirtschaftspolitische Instrumente zur Verbesserung der Problemlösungsfähigkeit der Wirtschaftspolitik als sinnvoll erklärt und vorgeschlagen werden soll.

Als Antwort auf die erste Forschungsfrage wurde zunächst das Mißverhältnis von Problemlösungsbedarf und Problemlösungsfähigkeit belegt. Dazu wurde das Ausmaß der national und international induzierten Fehlallokation ökonomischer Ressourcen in Deutschland aufgezeigt und auf konjunkturelle, strukturelle und transformatorische Ursachen zurückgeführt. Diese Fehlallokation zeigt sich sowohl auf der aggregierten Ebene der deutschen Volkswirtschaft als auch in ihrer unterschiedlichen Bedeutung für jeweils vier Produzenten- und Konsumentengruppen in dieser Volkswirtschaft und kann den Problemlösungsbedarf konkretisieren.

Daß dieses Mißverhältnis von hohem Problemlösungsbedarf und unzureichender Problemlösungsfähigkeit einer Ausgestaltung der Prozesse und institutionellen Einbettung der Entscheidung über die zur Zielerreichung benötigten wirtschaftspolitischen Instrumente bedarf, ließ sich durch eine Betrachtung der traditionellen wertgebundenen Wirtschaftspolitik belegen. Auch die Integration des wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozesses in den Ziel-Mittel-Ansatz der traditionellen

wertgebundenen Wirtschaftspolitik zeigt zwar die Notwendigkeit, daß der Entscheid über wirtschaftspolitische Instrumente durch geeignete Prozesse und institutionelle Lösungen zu analysieren ist. Ansatzpunkte zur Ausgestaltung dieser Prozesse und der institutionellen Einbettung werden hier jedoch nicht genannt. Diese Lücke muß geschlossen werden. Denn anhand eines Modells der „Gesamtrationalität der Wirtschaftspolitik“ läßt sich belegen, daß gerade in der Ausgestaltung dieser Prozesse und der institutionellen Einbettung der Entscheidung über wirtschaftspolitische Instrumente die zentrale Effizienzlücke des in den Ziel-Mittel-Ansatz integrierten wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozesses lokalisiert ist.

Damit diese prozeß- und institutionenbezogene Effizienzlücke nicht nur beschrieben, sondern auch erklärt werden kann, was die Voraussetzung für Vorschläge zu ihrer Ausgestaltung ist, wurde nach theoretisch ableitbaren Maßstäben zur Bewertung solcher Vorschläge gesucht. Aus den Teilmärkten des Angebots und der Nachfrage von Rentenumlenkung sowie von Handlungsförderung und -entwertung im „Markt für wirtschaftspolitische Beeinflussung“ konnten insgesamt 16 Aussagen zu den Ursachen von prozeß- und institutionenbezogenen Effizienzverlusten der Wirtschaftspolitik abgeleitet werden, die sich dann in Maßstäbe zur Bewertung von Verbesserungsvorschlägen überführen ließen.

Mit Hilfe dieser Bewertungsmaßstäbe ließ sich dann die dritte Forschungsfrage nach einer sinnvollen Ausgestaltung der Prozesse und institutionellen Einbettung der Entscheidung über wirtschaftspolitische Instrumente zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Problemlösungsfähigkeit näher beleuchten.

Die arenaorientierte Wirtschaftspolitik ist als modifizierte Verhandlungskoordination zu verstehen, die nicht nur transparent ist, sondern auch innovative wirtschaftspolitische Instrumente fördert. Dies sollte im Rahmen einer modifizierten Verhandlungskoordination mit der Wirtschaftspolitik als Moderator geschehen, deren Vorschläge durch Fast-track-Mechanismen schnell parlamentarischen Entscheidungen zugeführt werden können.

Die Mehrebenenwirtschaftspolitik folgt aus der Tatsache, daß es keinen Grund gibt, anzunehmen, daß die ökonomische Interdependenz der Marktparameter die Interdependenz der Ordnungen für sinnorientiert und subjektiv rational handelnde Wirtschaftssubjekte ersetzt. Daher ist ein Abgleich von analytischen Markt- und Regulierungsräumen und nochmals mit normativen Markträumen notwendig und für jedes wirtschaftspolitische Problem ein Anpassungspfad hin zur optimalen wirtschaftspolitischen Ebene zu finden. In einem solchen End- oder Idealzustand hat dann auch eine Anpassung der Präferenzen der Wirtschaftssubjekte an die Marktgegebenheiten stattgefunden. Mehrebenenwirtschaftspolitik verlagert damit die Handlungsrechte auf verschiedene wirtschaftspolitische Ebenen mit dem klaren Ziel, das Ausmaß der wirtschaftspolitisch definierten Allokation deutlich zu senken.

Die prozeßbezogene arenaorientierte Wirtschaftspolitik und die institutionelle Einbettung der Entscheidung über wirtschaftspolitische Instrumente stehen nun

allerdings nicht isoliert nebeneinander, sondern müssen verbunden werden, wenn die vermeidbare Effizienzlücke auch wirklich geschlossen werden soll. Als Vorschläge zu ihrer Verbindung wurden zwei Thesen abgeleitet,

1. daß auf oberen wirtschaftspolitischen Ebenen (Institutionen) handlungsentwertende Maßnahmen (der Arena) und damit eine Steuerung durch Harmonisierung zunimmt, auf unteren wirtschaftspolitischen Ebenen dagegen handlungsfördernde Maßnahmen und eine Steuerung durch Systemwettbewerb (Handlungsraumthese), und
2. daß es mit zunehmendem Grundkonsens über wirtschaftspolitische Eingriffe möglich ist, die Steuerung von Teilbereichen aus dem wirtschaftspolitischen Problemlösungsprozeß herauszulösen und auf eine höhere Ebene zu übertragen und damit den Zielkonflikt zwischen (Überwachungskosten bei) Zentralisierung auf nationaler Ebene und (Partizipations-, Konsens- und Administrationskosten bei) Dezentralisierung auf subnationaler Ebene in Richtung der Zentralisierung mit sinkenden Transaktionskosten abzuschwächen (Grundkonsens-Zentralisierungs-These).

Mit der Unterscheidung von Produzenten- und Konsumentengruppen, mit der Ausgestaltung von wirtschaftspolitischen Prozessen und der institutionellen Einbettung der Entscheidung über wirtschaftspolitische Instrumente als arenaorientierte Mehrebenenwirtschaftspolitik sowie mit der Ableitung der Thesen über ihre mögliche Verbindung versucht diese Arbeit nicht nur die schwindende Relevanz der Wirtschaftspolitik einmal mehr zu belegen, sondern Ansatzpunkte für eine Verbesserung ihrer Problemlösungsfähigkeit zu zeigen. Dadurch sollten neue Ansätze der Wirtschaftspolitik in offenen, dezentral strukturierten Vorkswirtschaften entwickelt werden. Dabei konnte es nicht darum gehen, aufzuzeigen, was, wie und wann von wem gemacht werden müßte, um die Problemlösungsfähigkeit der Wirtschaftspolitik zu erhöhen, weil dies eine „Anmaßung von Wissen“ im Sinne von Hayeks bedeuten würde. Es ging auch nicht um einen weiteren Handlungsentwurf für die Wirtschaftspolitik aus lediglich einer theoretischen Perspektive, was zu sehr eingeschränkten Realisierungsmöglichkeiten führen würde. Statt dessen sollten all-gemeingültige Gestaltungshinweise erarbeitet werden, die zu Verbesserungen in der wirklichen Welt beitragen können. Im Sinne *Winters* (1987, S. 162) galt es dabei einerseits die Begrenztheit der wirtschaftspolitischen Beeinflussung einer sich dynamisch entwickelnden Volkswirtschaft andererseits die „response to a need for guidance in the real world“ zu beachten.

Literaturverzeichnis

- Aktionsgemeinschaft Euro: Informationsordner. Bonn, 1997.
- Albert, H.*: Modell-Denken und historische Wirklichkeit. In: Albert, H. (Hrsg.): Ökonomisches Denken und soziale Ordnung. Tübingen, 1984, S. 39–61.
- Albert, M.*: Unrealistische Annahmen und empirische Prüfung. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Vol. 116, (1996), S. 451–486.
- Alchian, A.A./Demsetz, H.*: Production, information costs, and economic organization. In: American Economic Review, Vol. 62, (1972), S. 777–795.
- von Alemann, U.*: Organisierte Interessen in der Bundesrepublik. Opladen, 1987.
- Applebaum, E./Katz, E.*: Seeking rents by setting rents: the political economy of rent seeking. In: Economic Journal, Vol. 97, (1987), S. 685–699.
- Appleyard, M.*: How does knowledge flow? Interfirm patterns in the semiconductor industry. In: Strategic Management Journal, Vol. 17, (1996), S. 137–154.
- Arndt, H.*: Die evolutorische Wirtschaftstheorie. Berlin, 1992.
- von Armin, H.H.*: Gemeinwohl und Gruppeninteresse. Frankfurt a.M., 1977.
- Arrow, K.J.*: The economics of agency. In: Pratt, J.W./Zeckhauser, R.J. (Hrsg.): Principals and agents: the structure of business. Boston, 1984, S. 37–51.
- Attanasio, O.P./Browning, M.*: Consumption over the life cycle and over the business cycle. In: American Economic Review, Vol. 85, (1995), S. 1118–1137.
- Barro, R.J./Sala-i-Martin, X.*: Wirtschaftswachstum. München, 1998.
- Barzelay, M.*: Breaking through bureaucracy. Berkeley, 1992.
- Battalio, R.C./Dwyer, G.P./Kagel, J.H.*: Tests of competing theories of consumer choice and the representative consumer hypothesis. In: Economic Journal, Vol. 97, (1987), S. 842–856.
- Battis, U./Gusy, C.*: Einführung in das Staatsrecht. Heidelberg, (4. Auflage), 1999.
- Baumol, W.J./Panzar, J.C./Willig, R.D.*: Contestable markets and the theory of industry structure. New York, 1992.
- Becker, G.S.*: A theory of competition among pressure groups for political influence. In: Quarterly Journal of Economics, Vol. 98, (1983), S. 371–400.
- Behrends, S.*: Die Bedeutung gruppenwirtschaftlicher Sachverhalte innerhalb der Theorie der Wirtschaftspolitik. Oldenburg, 1993. (= Diskussionsbeitrag des Instituts für Volkswirtschaftslehre der Universität Oldenburg Nr. V-123-93).
- Behrens, H.*: Politische Entscheidungsprozesse. Opladen, 1980.
- Behrens, P.*: Die ökonomischen Grundlagen des Rechts. Tübingen, 1986.

- Bender, D.*: Arbitrage. In: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Erster Band. Stuttgart, 1988, S. 325–333.
- Benz, A.*: Mehrebenenverflechtung: Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungsarenen. In: Benz, A./Scharpf, F.W./Zintl, R. (Hrsg.): Horizontale Politikverflechtung. – Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt a.M., 1992, S. 147–205
- Berg, H./Cassel, D.*: Theorie der Wirtschaftspolitik. In: Bender u. a. (Hrsg.): Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 2, 1992, (5. Auflage), S. 163–238.
- Bernheim, B.D./Whinston, M.D.*: Menu auctions, resource allocation, and economic influence. In: Quarterly Journal of Economics, Vol. 51, (1986a), S. 1–31.
- Common agency. In: Econometrica, Vol. 54, (1986b), S. 923–942.
- Bernholz, P./Breyer, F.*: Grundlagen der Politischen Ökonomie, Band2: Ökonomische Theorie der Politik. Tübingen, 1994.
- Beyfuß, J./Fuest, W./Grömling, M./Klös, H.P./Kroker, R./Lichtblau, R./Weber, A.*: Globalisierung im Spiegel von Theorie und Praxis. Köln, 1997.
- von Beyme, K.*: Interessensgruppen in der Demokratie. München, (5. Auflage), 1980.
- Blankart, C.B.*: Öffentliche Finanzen in der Demokratie. München, 1991.
- Braucht Europa mehr zentralstaatliche Koordination? In: Wirtschaftsdienst, Vol. 76, (1996), S. 87–94.
- Böhret, C./Jann, W./Kronenwett, E.*: Innenpolitik und politische Theorie. Opladen, (3. Auflage), 1988.
- Borins, S./Grüning, G.*: New Public Management – Theoretische Grundlagen und problematische Aspekte der Kritik. In: Budäus, D./Conrad, P./Schreyögg, G. (Hrsg.): Managementforschung 8. Berlin, 1998, S. 11–53.
- Brainard, W.*: Uncertainty and the effectiveness of policy. In: American Economic Review, Vol. 57, (1967), S. 411–425.
- Brandt, K.*: Innovationsdiffusion und die Kopplung offener Wirtschaftssysteme. Tübingen, 1998.
- Brueckner, J.K./Lee, K.*: Economies of scope and multiproduct clubs. In: Public Finance Quarterly, Vol. 19, (1991), S. 193–208
- Breyer, F.*: Wirtschaftspolitik und Public Choice. In: v. Hagen, J./Welfens, P.J.J./Börsch-Supan, A. (Hrsg.): Springers Handbuch der Volkswirtschaftslehre 2. Berlin 1997, S. 1–38.
- Broadberry, S.N.*: Technological leadership and productivity leadership in manufacturing since the industrial revolution: implications for the convergence debate. In: Economic Journal, Vol. 104, (1994), S. 291–302.
- Bröcheler, T.*: Weltwirtschaftliche Interdependenz und internationale Koordinierung der Wirtschaftspolitik. Bergisch Gladbach, 1995.
- Broll, U./Gilroy, B.*: Außenwirtschaftstheorie – Einführung und Neuere Ansätze. München, 1989.
- Brümmerhoff, D.*: Finanzwissenschaft. München, (4. Auflage), 1989.

- Brunner, K.*: The limits of economic policy. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Vol. 121, (1985), S. 213–236.
- Buchanan, J.M.*: An economic theory of clubs. In: *Economica*, Vol. 32, (1965), S. 1–14.
- The calculus of consent. Ann Arbor, 1996.
- Bundesministerium der Finanzen: Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1995 bis 1998 (Sechzehnter Subventionsbericht). Bonn, 1997.
- Tätigkeitsübersicht der Zollverwaltung. Berlin, 1999.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung: Zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands. Bonn, 1999.
- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (b m b f): Zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands. Bonn, 1996.
- Cassel, D.*: Wirtschaftspolitik in alternativen Wirtschaftssystemen: Begriffe, Konzepte, Methoden. In: Cassel, D. (Hrsg.): Wirtschaftspolitik im Systemvergleich. München, 1984, S. 1–19.
- Caves, R.E. / Porter, M.E.*: From entry barriers to mobility barriers: conjectural decision and contrived deterrence to new competition. In: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 91, (1977), S. 241–261.
- Chichilnisky, G.*: Limited arbitrage is necessary and sufficient for the non-emptiness of the core. In: *Economic Letters*, Vol. 52, (1996), S. 177–180.
- Coase, R.H.*: The new institutional economics. In: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 140, (1984), S. 229–231.
- Cohen, W.M. / Levinthal, D.A.*: Innovation and learning: the two faces of R&D. In: *Economic Journal*, Vol. 99, (1989), S. 569–596.
- Absorptive capacity: a new perspective on learning and innovation. In: *Administrative Science Quarterly*, Vol. 35, (1990), S. 128–152.
- Cohendet, P.*: Network, interactions between economic agents and irreversibilities: the case of the choice among competing technologies. In: Cohendet, P./Llerena, P./Stahn, H./Umbhauer, G. (Hrsg.): *The Economics of Networks*. Berlin, 1998, S. 93–121.
- Committee on International Relations: Fast Track, Nafta, Mercosur and beyond. Hearing, House of Representatives, 105th Congress 9. 7. 1997. Washington, 1997.
- Cooper, C.A. / Massel, B.F.*: Towards a General Theory of Customs Union for Developing Countries. In: *Journal of Political Economy*, Vol. 73, (1965), S. 461–476.
- Czada, R.*: Konjunkturen des Korporatismus: Zur Geschichte eines Paradigmenwechsels in der Verbändeforschung. In: Streek, W. (Hrsg.): *Staat und Verbände*. Opladen, 1994, S. 37–64 (= Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 25).
- Dahl, R.A. / Lindblom, C.E.*: *Politics economics and welfare*. Chicago, (2. Auflage), 1976.
- Dasgupta, P. / Hammond, P. / Mashkin, E.*: The implementation of social choice rules: some general results on incentive comptability. In: *Review of Economic Studies*, Vol. 46, (1979), S. 185–216

- Daxhammer, R.*: Special interest groups and economic policy in democratic societies. Frankfurt a.M., 1995.
- de Spindler, J.*: FOCI – Ein Konzept zur Neuordnung der Zusammenarbeit öffentlichrechtlicher Gebietskörperschaften. Bern, 1998.
- Destler, I.M.*: Renewing fast-track legislation. Washington, 1997.
- Dethier, J.J.*: Government and economic performance – a survey. Bonn, 1999. (= ZEF-Discussion Papers on Development Policy 5).
- Deutsche Bundesbank (Hrsg.): Kapitalverflechtungen mit dem Ausland. Frankfurt a.M., 1994.
- (Hrsg.): Monatsbericht Januar 1999. Frankfurt a.M., 1999.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.): Öffentliche Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertreter. Bonn, 1999.
- DIW: Wochenbericht 43/99 Vol. 66 (1999a), S. 769–811. (= Herbstgutachten der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute.
- Wochenbericht 17/99 Vol. 66 (1999b), S. 281–325. (= Frühjahrsgutachten der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute.
- Dixit, A.*: The making of economic policy. Princeton, 1996.
- Dixit, A. / Londregan, J.*: Redistributive politics and economic efficiency. In: American Political Science Review, Vol. 89, (1995), S. 856–866.
- Dow, S.C.*: Formalism in economics – editorial note. In: Economic Journal, Vol. 108, (1998), S. 1826–1828
- Downs, A.*: Inside Bureaucracy. Illinois, (3. Auflage), 1994.
- Durlauf, S.N.*: Controversy on the convergence and divergence of growth rates – an introduction. In: Economic Journal, Vol. 106, (1996), S. 1016–1018.
- Easton, G.*: Industrial networks: A review. In: Axelsson, B., Easton, G. (Hrsg.): Industrial Networks. London, 1992, S. 3–27.
- Ebeling, G. / Hipp, C. / Janz, N. / Licht, G. / Niggemann, H.*: Innovationsaktivitäten im Dienstleistungssektor – Ergebnisse der Innovationserhebung 1997. In: Janz, N. / Licht, G. (Hrsg.): Innovationsaktivitäten in der deutschen Wirtschaft. Baden-Baden, 1999, S. 99–222.
- Ebeling, W.*: Modelle der Selbstorganisation in ökologischen und ökonomischen Systemen. In: Beckenbach, F. (Hrsg.): Die ökologische Herausforderung für die ökonomische Theorie. Marburg, 1992, 341–347.
- Ebertz, T.*: Arbitragetheoretische Bewertung von Index-Anleihen. Berlin, 1992.
- Economides, N.*: The economics of networks. In: International Journal of Industrial Organization, Vol. 14, (1996), S. 673–699.
- Eichenberger, R. / Oberholzer, F.*: Rational moralists: the role of fairness in democratic economic politics. In: Public Choice, Vol. 94, (1998), S. 191–210.
- Elkins, D.J.* Beyond sovereignty. Toronto, 1995.
- Erlei, M.*: Institutionen, Märkte und Marktphasen. Tübingen, 1998.

- Eser, T.W.*: Ökonomische Theorie der Subsidiarität und Evaluation der Regionalpolitik. Baden-Baden, 1996.
- Eßer, K.*: Nationaler Handlungsspielraum durch systemische Wettbewerbsfähigkeit – Einleitung. In: Eßer, K. (Hrsg.): Globaler Wettbewerb und nationaler Handlungsspielraum. Köln, 1996, S. 1 – 27.
- Eucken, W.*: Grundsätze der Wirtschaftspolitik. Tübingen, (6. Auflage), 1990.
- Europäische Union (Hrsg.): Erster Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Brüssel, 1994.
- Eurostat: Patentaktivitäten in der EU. Luxemburg, 1998. (= Statistik kurzgefaßt, Forschung und Entwicklung 1998,2)
- Fehl, U./Oberender, P.*: Grundlagen der Mikroökonomie. München, (6. Auflage), 1994.
- Fischer, T./Schley, N.*: Europa föderal organisieren. Gütersloh 1998.
- Flassbeck, H./Welter, T./Interwies, E.*: Internationale Koordination der Wirtschafts- und Währungspolitik. Bonn, 1998. (= Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung).
- Franke, J.*: Grundzüge der Mikroökonomik. München, 1985.
- Frankel, J.A./Rose, A.R.*: The endogeneity of the optimum currency area criteria. In: Economic Journal, Vol. 108, (1998), S. 1009 – 1025.
- Franzmeyer, F.*: Der Euro und die Arbeit. Überlegungen zu einer beschäftigungsorientierten Mehrebenenpolitik in der EWU. In: Nübler, I./Trabold, H. (Hrsg.): Herausforderungen an die Wirtschaftspolitik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Berlin, 1999, S. 37 – 59.
- Frey, B.S.*: Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ. Tübingen, 1997.
- Frey, B.S./Kirchgässner, G.*: Demokratische Wirtschaftspolitik – Theorie und Anwendung. München, (2. Auflage), 1994.
- Fuhr, H.*: Institutional change and new incentive structures for development: can decentralization and better local government help? Zürich, 1997. (= vielfältiges Vortragsmanuskript des Entwicklungspolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik).
- Gäpfen, G.*: Institutioneller Wandel und ökonomische Erklärung. In: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 2. Band (1983), S. 19 – 52.
- Gaitanides, M.*: Business Reengineering / Prozeßmanagement – von der Managementtechnik zur Theorie der Unternehmensführung? In: Die Betriebswirtschaft Vol. 58, (1998), S. 369 – 381.
- Giersch, H.*: Allgemeine Wirtschaftspolitik – Grundlagen. Wiesbaden, 1960.
- Die Industrie und das Beschäftigungssystem im weltweiten Strukturwandel. In: Alfred Herrhausen Gesellschaft Für Internationalen Dialog (Hrsg.): Arbeit der Zukunft – Zukunft der Arbeit. Stuttgart, 1994, S. 151 – 173.
 - Wirtschaft und Moral im Raum. In: Benkenstein, M./Richter, H.J./Rüland, J./Schröder, J. (Hrsg.): Osteuropa im Umbruch. Wiesbaden, 1995, S. 5 – 27.
- Glaeser, E.L./Kallal, H.D./Scheinkam, J.A./Shleifer, A.*: Growth in Cities. In: Journal of Political Economy, Vol. 100, (1992), S. 1126 – 1152.
- Glaeßner, G.-J.*: Demokratie und Politik in Deutschland. Opladen, 1999.
- Glasterter, W.*: Allgemeine Wirtschaftspolitik. Mannheim, 1992.

- Glismann, H.H./Horn, H.J./Nehring, S./Vaubel, R.*: Weltwirtschaftslehre: Eine problemorientierte Einführung Bd I. Göttingen, (3. Auflage), 1986.
- Gorning, M./Görzig, B./Schmidt-Faber, C./Schulz, E.*: Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft in Deutschland bis zum Jahr 2010. Berlin, 1997.
- Grande, E.*: Die neue Architektur des Staates. In: Czada, R./Schmidt, M.G. (Hrsg.): Verhandlungsdemokratie, Interessensvermittlung, Regierbarkeit. Opladen, 1993, S. 51–71.
- Greenaway, D./Bleaney, M./Stewart, I.*: Companion to contemporary economic thought. London, 1991.
- Greenwald, B.C./Stiglitz, J.E.*: Externalities in economies with imperfect information and incomplete markets. In: Quarterly Journal of Economics, Vol. 51, (1986), S. 229–264.
- Greer, P.*: Transforming central government. Buckingham, 1994.
- Griffiths, A./Wall, S.*: Applied Economics. London, (4. Auflage), 1991.
- Griliches, Z.*: The search for R&D spillovers. In: Scandinavian Journal of Economics, Vol. 94 (1992), S. 29–47.
- Grossman, G.M./Helpman, E.*: Protection for sale. In: American Economic Review, Vol. 84, (1994), S. 833–851.
- Comparative Advantage and Long-Run Growth. In: American Economic Review, Vol. 80, (1990), S. 796–815.
- Hamm, R./Wienert, H.*: Strukturelle Anpassung altindustrieller Regionen im internationalen Vergleich. Berlin, 1990.
- Harberger, A.C.*: Three basic postulates for applied welfare economics: an interpretative essay. In: Journal of Economic Literature, (1971), S. 785–797.
- Harhoff, D.*: Agglomeration und regionale Spillovereffekte. In: Gahlen, B./Hesse, H./Ramser, H.J. (Hrsg.): Standort und Region. Tübingen, 1995a, S. 83–111.
- Firm Formation and Regional Spillovers – Evidence from Germany. Mannheim, 1995b. (= Discussion Paper ZEW 95–11).
- Hartwig, K.H.*: Ordnungstheorie und die Tradition des ökonomischen Denkens. In: Cassel, D./Ramb, B.T./Thieme, H.J. (Hrsg.): Ordnungspolitik. München, 1988, S. 31–52.
- von Hayek, F.A.*: The use of knowledge in society. In: American Economic Review, Vol. 35, (1945), S. 519–530.
- Heinze, R.G./Schmid, J.*: Mesokorporatistische Strategien im Vergleich: Industrieller Strukturwandel und die Kontingenz politischer Steuerung in drei Bundesländern. In: Streeck, W. (Hrsg.): Staat und Verbände Opladen, 1994, S. 64–99. (= Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 25, 1994).
- Heise, A.*: Steuerungspotentiale der klassischen Wirtschaftspolitik. In: Heise, A. (Hrsg.): Makropolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Union. Marburg, 1999a, S. 21–58.
- Perspektiven der Makropolitik in Euroland. In: Heise, A. (Hrsg.): Makropolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Union. Marburg, 1999b, S. 193–208.
- Helmstädter, E.*: Zeit in der Ökonomie und wie geht die Ökonomie damit um? In: Biervert, B./Held, M. (Hrsg.): Zeit in der Ökonomie. Frankfurt a.M., 1995, S. 33–47.
- Heppner, K.*: Organisation des Wissenstransfer. Wiesbaden, 1997.

- Héretier, A.*: Einleitung Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung. In: Héretier, A. (Hrsg.): Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung. Köln, 1993, S. 9–36. (= Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24).
- Heuß, E.*: Allgemeine Markttheorie. Tübingen, 1965.
- Hiemenz, U.*: The economics and politics of policy reform. Zürich, 1997 (= vervielfältigtes Vortragsmanuskript des Entwicklungspolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik).
- Hildenbrand, W.*: Zur Relevanz mikroökonomischer Verhaltenshypothesen für die Modellierung der zeitlichen Entwicklung von Aggregaten. Bonn, 1997 (= Diskussionspapier des SFB 303 der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn A-568).
- Hillman, A.L.*: Declining industries and political-support protectionist motives. In: American Economic Review, Vol.72, (1982), S. 1180–1187.
- Hintze, S.*: Paretooptimale Vertragsgestaltung beim Unternehmenskauf. Hamburg, 1992.
- Hochman, O./Pines, D./Thisse, J-F.*: On the optimal structure of local government. In: American Economic Review, Vol. 85, (1995), S. 1224–1240.
- Hodgson, G.M.*: Economics and Institutions. Cambridge, 1988.
- Holler, M.J./Illing, G.*: Einführung in die Spieltheorie. Berlin, (2. Auflage) 1993.
- Holmström, B./Milgrom, P.*: Regulating trade among agents. In: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 146, (1990), S. 85–105.
- Multitask principal agent analyses: Incentive contracts, assets ownership, and job design. In: Journal of law Economics & Organization, Vol.7, (1991), S. 24–52.
- Homburg, S.*: Im Gewirr der Kompetenzen. FAZ, 31. 10. 1998, S. 15.
- Hoppmann, E.*: Soziale Marktwirtschaft oder konstruktivistischer Interventionismus. In: Tuchtfeldt, E. (Hrsg.): Soziale Marktwirtschaft im Wandel. Freiburg, 1973, S. 27–68.
- Horn, K.*: Im Bann von Smith, Marx, Keynes und Hayek. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8. 12. 1999, S. 20.
- Hrbek, R.*: Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente – zur Einführung. In: Straub, P./Hrbek, R. (Hrsg.): Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU. Baden-Baden, 1998, S. 11–18.
- Hurwicz, L.*: The design of mechanism for resource allocation. In: American Economic Review, Vol. 73, (1973), S. 1–30.
- Institut der deutschen Wirtschaft: Industriestandort Deutschland. Köln, 1998.
- Ismayr, W.*: Die politischen Systeme Westeuropas im Vergleich. In: Ismayr, W. (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas. Opladen, (2. Auflage), 1999a, S9–53.
- Das politische System Deutschlands. In: Ismayr, W. (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas. Opladen, (2. Auflage), 1999b, S. 415–453.
- Jacobs, S.H.*: Regulatory co-operation for an interdependent world: issues for government. In: OECD (Hrsg.): Regulatory Co-operation for an interdependent world. Paris, 1994.
- Jaffe, A.B.*: Real effects of academic research. In: American Economic Review, Vol. 79, (1989), S. 957–970.
- Kanter, R.M.*: The change masters. New York, 1983.

- Kasper, W. / Streit, M.E.*: Institutional Economics. Cheltenham 1998.
- Katz, M.L. / Shapiro, C.*: Network externalities, competition, and compatibility. In: American Economic Review, Vol. 75, (1985), S. 424 – 440.
- Keech, W.R.*: Economic Politics. Cambridge, 1995.
- Kern, L. / Nida-Rümelin, J.*: Logik kollektiver Entscheidungen. München, 1994.
- Klein, B.H.*: Dynamic Economics. Cambridge, Massachusetts, 1977.
- Klocke, A.*: Sozialer Wandel, Sozialstruktur und Lebensstile in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt a.M., 1993.
- Koch, L.T.*: Rationale Erwartungen in der Wirtschaftspolitik. In: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, Vol. 47, (1996), S. 27 – 39.
- Koch, W.A.S. / Czogalla, C.*: Grundlagen und Probleme der Wirtschaftspolitik. Köln, 1999.
- Köhler, C.*: Internationalökonomie. Berlin, 1990.
- Körner, H.*: Dynamische Aspekte der außenwirtschaftlichen Stabilisierung. Göttingen, 1970.
- Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik. Köln, 1977.
 - Die Zukunft der Globalsteuerung – Einleitung. In: Körner, H. / Uhlig, C. (Hrsg.): Die Zukunft der Globalsteuerung. Bern, 1986, S. 7 – 15.
 - Der langsame Abschied vom Interventionsstaat: Von der zentralen Steuerung zur strategischen Wirtschaftspolitik. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Vol. 39, (1994), S. 3 – 15.
 - Die Deutsche Wirtschaftspolitik in der Globalisierungsfalle. In: Wirtschaftsdienst, Vol. 79, (1999), S. 598 – 604.
- Körner, H. / Proff, H.V.*: Unternehmerische Steuerungsansätze für die Wirtschaftspolitik? In: Wirtschaftsdienst, Vol.78, (1998), S. 26 – 33.
- Kösters, W.*: Europäische Integration: Wirtschaftspolitischer Autonomieverlust durch Supranationalisierung politischer Entscheidungen. Bochum, 1998 (= IEW Diskussionsbeitrag N.20).
- Kohler-Koch, B.*: Europäisierung der Regionen: Institutioneller Wandel als sozialer Prozeß. In: Kohler-Koch, B. (Hrsg.): Interaktive Politik in Europa: Regionen im Netzwerk der Integration. Opladen, 1998, S. 13 – 31.
- Koppelmann, U.*: Globalisierung oder Regionalisierung in der Produktpolitik. In: Berndt, R. (Hrsg.): Global Management. Berlin, 1996, S. 143 – 156.
- Koslowski, P.*: Gesellschaftliche Koordination. Tübingen, 1991.
- Krugman, P.R.*: Geography and trade. Cambridge, 1991
- The self organizing economy. Cambridge, 1996
- Kruse, H.*: Reform durch Regionalisierung. Frankfurt a.M., 1990.
- Kühn, B.*: Rationale Erwartungen und Wirtschaftspolitik. Baden-Baden, 1979.
- Külp, B. / Berthold, N.*: Grundlagen der Wirtschaftspolitik. München, 1992.
- Kukuk, M.*: Haben Unternehmer rationale Erwartungen?. In: Ifo Studien Vol. 40, (1994), S. 111 – 126.

- Kurz, R. / Volkert, J. / Helbig, J.*: Ordnungspolitische Grundfragen einer Politik der Nachhaltigkeit, (Institut für angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen), Tübingen, 1995.
- Kutscher, M. / Schmid, S.*: Netzwerke internationaler Unternehmen. Ingolstadt 1995. (= Diskussionsbeiträge der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Katholischen Universität Eichstätt, Nr. 64).
- Laaser, C.-F. / Stehn, J.*: Marktwirtschaft und Subsidiarität: Die föderative Arbeitsteilung auf dem Prüfstand. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Vol. 45, (1996), S. 58–91.
- Laffont, J.J. / Tirole, J.*: The politics of government decision-making: a theory of regulatory capture. In: Quarterly Journal of Economics, Vol. 106 (1991), S. 1089–1126.
- A theory of incentives in procurement and regulation. Cambridge, 1993.
- Lammers, K.*: Europäische Integration und räumliche Entwicklungsprozesse: Wo bleibt die nationale Ebene. Hamburg, 1999. (= HWWA Diskussionspapier Nr. 75).
- Lampert, H. / Bossert, A.*: Die soziale Marktwirtschaft – eine theoretisch unzulänglich fundierte ordnungspolitische Konzeption. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik Vol. 32, (1987), S. 109–130.
- Lauffer, H. / Fischer, T.*: Föderalismus als Strukturprinzip für die Europäische Union. Gütersloh, 1996.
- Legler, H.*: Europa im Technologie-Wettbewerb: Stärken und Schwächen. In: technologie & management Vol. 41, (1992), S. 16–24.
- Legler, H. / Grupp, H. / Gehrke, B. / Schasse, U.*: Innovationspotential und Hochtechnologie. Heidelberg, 1992.
- Leininger, W.*: Mikroökonomie. In: von Hagen, J. / Börsch-Supran, A. / Welfens, J.J. (Hrsg.): Springers Handbuch der Volkswirtschaftslehre, Bd. 1. Heidelberg, 1996, S. 2–42.
- Lipsey, R.G. / Lancaster, K.*: The General Theory of Second Best. Review of Economic Studies, Vol. 24, (1955), S. 11–32.
- Lipton, P.*: Africa and Asia in a comparative view. Introductory notes. Reading, 1998. (= ESCR Development Economics Study Group meeting 1998).
- Lucas, R.E.*: Theorie der Konjunkturzyklen. Regensburg, 1989.
- Lüth, D.*: Subsidiarität und föderale Währungsunion in Europa. Wiesbaden, 1997.
- Luhmann, N.*: Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag. In: Politische Vierteljahresschrift, Vol. 30, (1989), S. 4–9.
- Macharzina, K.*: Unternehmensführung. Wiesbaden, (2. Auflage), 1995.
- Mädling, H.*: Zum interdisziplinären Charakter der Theorie der Wirtschaftspolitik: Überlegungen am Beispiel der Beurteilung der regionalen Wirtschaftspolitik. In: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Vol. 7, (1988), S. 229–247.
- Majer, H.*: Wirtschaftswachstum. München, (3. Auflage), 1998.
- Mann, S.*: Macht und Ohnmacht der Verbände. Baden Baden, 1994.
- Martin, A.*: Die empirische Erforschung kollektiver Entscheidungsprozesse. Lüneburg, 1996. (Arbeitspapier des Instituts für Mittelstandsforschung der Universität Lüneburg).
- Mayntz, R.*: Soziale Dynamik und politische Steuerung. Frankfurt a.M., 1997.

- Meier, A./Mettler, D.*: Auf der Suche nach einem neuen Paradigma der Wirtschaftspolitik. In: *Kyklos*, Vol.38, (1985), S. 171 – 199.
- Meier, A./Slembeck, T.*: Wirtschaftspolitik – Ein kognitiv-evolutionärer Ansatz. München, 1994.
- Menzel, U.*: Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorien. Frankfurt a.M., 1992.
- Miles, D.*: A household level study of the determinants of incomes and consumption. In: *Economic Journal*, Vol. 107, (1997), S. 1 – 25.
- Milling, P./Maier, M.*: Invention, Innovation und Diffusion. Berlin, 1996.
- Mirrlees, J.A.*: An exploration in the theory of optimum income taxation. In: *Review of Economic Studies*, Vol.38, (1971), S. 175 – 208.
- Mishkin, F.*: International capital movements, financial volatility and financial instability. Bern 1997. (Vervielfältigtes Manuskript des Vortrages auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik).
- Mittendorfer, R.*: Wirtschafts- und Währungsunion und Föderalismus. Berlin, 1994.
- Möschel, W.*: Europäische Integration am Wendepunkt? In: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, Vol. 23, (1994), S. 123 – 131.
- Molitor, B.*: Soziale Sicherung. München, 1987.
- *Wirtschaftspolitik*. München, (3. Auflage), 1992.
- Mueller, D.C.*: Public Choice II. Cambridge, 1997.
- Müller, H.-P.*: Lebensstile. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Vol.41, (1989), S. 53 – 71.
- Müller, K.W./Ströbele, W.*: Wachstumstheorie. München, 1985.
- Mussler, W./Wohlgemuth, M.*: Institutionen im Wettbewerb – Ordnungstheoretische Anmerkungen zum Systemwettbewerb in Europa. Jena, 1994. (= Diskussionsbeitrag 05/94 des Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen Jena).
- Nannestad, P./Paldam, M.*: The VP-function: survey on vote and popularity functions after 25 years. In: *Public Choice*, Vol. 79, (1994), S. 213 – 245.
- Nelson, R.R./Winter, S.G.*: An Evolutionary Theory of Economic Change. Cambridge, 1982.
- Nitzan, S.*: Modelling rent seeking contests. In: *European Journal of Political Economy*, Vol 10, (1994), S. 41 – 60.
- Nonaka, I./Takeuchi, H.*: The knowledge-creating company. Oxford, 1995.
- North, D.C.*: The New Institutional Economics. In: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol.142, (1986), S. 230 – 237.
- North, D.C./Wallis, J.J.*: The growth of government: a historical perspective. In: *American Economic Review* Vol.73, (1983), S. 336 – 340.
- Integrating industrial change and technical change in economic history a transaction cost approach. In: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol.150, (1994), S. 609 – 624.

- Nowotny, E.*: Ein Ordnungsrahmen für den globalen Wettbewerb. In: Internationale Politik und Gesellschaft, Vol. 3, (1997), S. 229–236.
- Nunnenkamp, P.*: Verschärfte Weltmarktkonkurrenz, Lohndruck und begrenzte wirtschaftspolitische Handlungsspielräume. In: Aussenwirtschaft, Vol. 50 (1995), S. 545–569.
- Oberender, P.*: Industrieökonomik. In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium Vol. 23, (1994), S. 65–73.
- Oberender, P./Daumann, F.*: Industriepolitik. München, 1995.
- OECD (Hrsg.): Towards A New Global Age. Paris, 1997.
- Olson, M.*: The logic of collective action. Harvard, 1965.
- Oppenländer, K.H./Poser, G.* (Hrsg.): Handbuch der Ifo-Umfragen. Berlin, 1989.
- Osborne, D./Gaebler, T.*: Der innovative Staat. Wiesbaden, 1997.
- Ostry, S.*: Beyond the borders: the new international policy arena. In: Kantzenbach, E./Scharrer, H.E./Waverman, L. (Hrsg.): Competition Policy in an interdependent world economy. Baden-Baden, 1993, S. 261–277.
- O.V.*: Democracy works best. In: The Economist, 27. 4. 1994, S. 9–17.
- O.V.*: Am liebsten in der alten Heimat. In: Wirtschaftswoche, 30. 9. 1999, S. 38–42.
- Parr, J.B.*: The economic law of market areas: a further discussion. In: Journal of Regional Science, Vol.35, (1995), S. 599–615.
- Pavitt, K.*: Technology transfer among the industrially advanced countries: An overview. In: Rosenberg, N./Frischtak, C. (Hrsg.): International technology transfer. New York 1985, S. 3–23.
- Peltzman, S.*: Toward a more general theory of regulation. In: Journal of Law and Economics, Vol.19, (1976), S. 211–240.
- Peschke* (Hrsg.): Werbebroschüre Peschke & Partner, Darmstadt, 1999.
- Peters, B.G.*: Alternative Modelle des Policy-Prozesses: Die Sicht von unten und die Sicht von oben. In: Héretier, A. (Hrsg.): Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung. Köln, 1993, S. 289–303. (= Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24).
- Peters, H.-R.*: Wirtschaftspolitik. München, 1992.
- Wirtschaftssystemtheorie und allgemeine Ordnungspolitik. München, (3. Auflage), 1997.
- Pfaff, D./Zweifel, P.*: Die Principal-Agent Theorie. In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Vol. 27, (1998), S. 184–190.
- Picot, A.*: Ronald H. Coase – Nobelpreisträger 1991. In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Vol. 21, (1992), S. 79–83.
- Picot, A./Dietl, H.*: Transaktionskostentheorie. In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Vol. 19, (1990), S. 178–184.
- Picot, A./Reichwald, R./Wigand, R.T.*: Die grenzenlose Unternehmung. Wiesbaden, (3. Auflage), 1998.
- Pitlik, H.*: Politische Ökonomie des Föderalismus. Frankfurt a.M., 1997.

- Porter, M.E.*: The structure within industries and companies' performance. In: Review of Economics and Statistics, Vol.16, (1979), S. 214–227.
- Potters, J./v. Winden, F.*: Modells of interest groups: four different approaches. In: Schofield, N. (Hrsg.): Collective decision-making: social choice and political economy. Boston, 1996, S. 337–359.
- Pratt, J.W./Zeckhauser, R.J.* : Principals and agents: An overview. In: Pratt, J.W./Zeckhauser, R.J. (Hrsg.): Principals and agents: The structure of business. Boston, 1984, S. 1–35.
- Pritchett, L.*: Divergence. Big time. In: Journal of Economic Perspective, Vol. 11, (1997), S. 3–17.
- Proff, H./Proff, H.V.*: Bedeutung vorwärtsgerichteter Strategien für die Automobilindustrie. In: Proff, H./Proff, H.V. (Hrsg.): Strategien für die Automobilindustrie – Ansatzpunkte im strategischen Management und in der Industriepolitik. Wiesbaden, 1998, S. 1–19.
- Bedeutung der zunehmenden Regionalisierung der Weltwirtschaft für die Wettbewerbsstrategien international tätiger Unternehmen. In: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Vol. 66, (1996), S. 437–457.
 - Möglichkeiten und Grenzen hybrider Strategien. In: Die Betriebswirtschaft, Vol. 57, (1997), S. 796–809.
- Proff, H.V.*: Freihandelszonen in Nordamerika. Wiesbaden, 1994.
- Mikroökonomische Wurzeln einer Industriepolitik zwischen Allokationsorientierung und intertemporaler Orientierung. In: Proff, H./Proff, H.V. (Hrsg.): Strategien für die Automobilindustrie – Ansatzpunkte im strategischen Management und in der Industriepolitik. Wiesbaden 1998a, S. 47–68.
 - Modelling a framework for industrial cores during industrialisation and de-industrialisation. Darmstadt, 1998b. (= Arbeitspapier Nr. 93 des Instituts für Volkswirtschaftslehre der Technischen Universität Darmstadt).
 - Umwelt- und allgemeine Wirtschaftspolitik: Prozesse und Institutionen eines integrativen Ansatzes. In: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht Vol. 21,(1998c), S. 239–262.
 - Economic integration in southern Africa – a risk of strong polarisation effects or a chance for joint industrial development? In: Journal of Economic Integration Vol. 13, (1998d), S. 571–585.
 - Möglichkeiten einer effizienten Förderung von Technologie- und Gründerzentren. Jahrbuch für Regionalforschung (2000a).
 - Diversified Agglomeration and suitable regions in Europe. Beitrag für die HWWA Konferenz „Glocalisation in Europe“, Hamburg (2000b).
 - Economic and social convergence or divergence in and between developing regions. In: Rübel, G. (Hrsg.): Economic Integration (AT). Berlin, 2000c.
 - Arbitrageheterogenität in einer interdependenten Weltwirtschaft. Darmstadt 2000d (= Arbeitspapier des Instituts für Volkswirtschaftslehre der Technischen Universität Darmstadt, in Vorbereitung).
- Prud'homme, R.*: Public Finance with several levels of Government. Den Haag, 1991.
- Pütz, T.*: Die Theorie der rationalen Wirtschaftspolitik Kritik und Antikritik. In: Woll, H. (Hrsg.): Aktuelle Wege der Wirtschaftspolitik. Berlin, 1983, S. 9–49.

- Ramb*, B.-T.: Grundlagen der Wirtschaftspolitik. München, 1987.
- Reutner*, F.: Der effiziente Staat – Fiktion oder Vision?. Wiesbaden, (2. Auflage), 1996.
- Rey*, P.: Der Einfluß von Interessensgruppen im ökonomischen System der Bundesrepublik Deutschland auf politische Entscheidungsprozesse, dargestellt am Beispiel der Umweltpolitik. Bremen, 1990.
- Ribhegge*, H.: Grenzen der Theorie rationaler Erwartungen. Tübingen, 1987.
- Zur Relevanz der Rawlsschen Gerechtigkeitsstheorie für die Wirtschaftspolitik. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik Vol. 40, (1991), S. 239 – 260.
- Roehner*, B.M.: Theory of Markets. Berlin, 1995.
- Romer*, P.M.: Increasing returns and long-run growth. In: Journal of Political Economy, Vol. 94, (1986), S. 1002 – 1037.
- Romer*, T. / *Rosenthal*, H.: Political resource allocation, controlled agents, and the status quo. In: Public Choice, Vol.33, (1978), S. 27 – 43.
- Ronge*, V.: Politische Steuerung – innerhalb und außerhalb der Systemtheorie. In: Dammann, K. (Hrsg.): Die Verwaltung des politischen Systems. Opladen 1994, S. 53 – 64.
- Sachs*, J.D. / *Larrain*, F.: Makroökonomik. München, 1995.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1994 / 95. Stuttgart, 1994.
- Jahresgutachten 1997 / 98. Stuttgart, 1998.
- Sandler*, T. / *Tschirhart*, J.T.: The economic theory of clubs: an evaluative survey. In: Journal of Economic Literature, Vol. 18, (1980), S. 1481 – 1521.
- Sargent*, T.J. / *Wallace*, N.: Rational Expectation And The Theory Of Economic Policy. In: Journal of Monetary Economics Vol. 2, (1976), S. 169 – 183.
- Sato*, K.: Production Functions And Aggregation. Oxford, 1975.
- Sauerland*, D.: Föderalismus zwischen Freiheit und Effizienz. Berlin, 1997.
- Scharpf*, F.W.: Politische Steuerung und politische Institutionen. In: Politische Vierteljahresschrift, Vol. 30, (1989), S. 10 – 21.
- Einführung: Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen. In: Benz, A. / Scharpf, F.W. / Zintl, R. (Hrsg.): Horizontale Politikverflechtung. – Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt a.M., 1992, S. 51 – 96.
 - Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Héretier, A. (Hrsg.): Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung. Köln, 1993a, S. 57 – 83. (= Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24).
 - Legitimationsprobleme der Globalisierung Regieren in Verhandlungssystemen. In: Böhret, C. / Wewer, G. (Hrsg.): Regieren im 21. Jahrhundert – zwischen Globalisierung und Regionalisierung. Opladen, 1993b, S. 165 – 185.
- Schedler*, K.: Zur Vereinbarkeit von wirtschaftlicher Verwaltungsführung und Demokratie. In: Schweizerische Zeitschrift für politische Wissenschaften. Vol.1, (1995), S. 154 – 166.
- Schiller*, K.: Die Grenzen der Wirtschaftspolitik aus der Sicht des Wirtschaftspolitikers. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik. Vol. 121, (1985), S. 237 – 247.

- Schirm, S.A.*: Globale Märkte, nationale Politik und regionale Kooperation. Baden-Baden, 1999.
- Schmidt, K.-D.*: Im Anpassungsprozeß zurückgeworfen – Die deutsche Wirtschaft vor neuen Herausforderungen. Tübingen, 1984.
- Schmidt, R.H. / Terberger, E.*: Grundzüge der Investitions- und Finanzierungstheorie. Wiesbaden, (3. Auflage), 1996.
- Schnabl, H.*: Theoreme der Erwartungsbildung. In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium Vol. 17, (1988), S. 620–624.
- Schneider, H.*: Wirtschaftspolitik zwischen ökonomischer und politischer Rationalität. Wiesbaden, 1997.
- Schneider, V. / Kenis, P.*: Verteilte Kontrolle: Institutionelle Steuerung in modernen Gesellschaften. In: Kenis, P. / Schneider, V. (Hrsg.): Organisation und Netzwerk – Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik. Frankfurt a.M., 1996, S. 9–43.
- Schulze, G. / Ursprung, H.W.*: Globalisation of the economy and the nation state. In: World Economy, Vol. 22, (1999), S. 295–352.
- Schumann, J.*: Grundzüge der mikroökonomischen Theorie. Berlin, (6. Auflage), 1992.
- Selten, R.*: Bounded rationality. In: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 146, (1990), S. 649–658.
- Shapiro, M.D. / Slemrod, J.*: Consumer response to the timing of income. in: American Economic Review, Vol 85, (1995), S. 274–283 .
- Shleifer, A. / Vishny, R.W.*: The Limits of Arbitrage. In: Journal of Finance Vol. 52, (1997), S. 35–55.
- Siebert, H.*: Einführung in die Volkswirtschaftslehre. Stuttgart, (11. Auflage), 1996.
- Weltwirtschaft. Stuttgart, 1997a.
 - Disziplinierung der nationalen Wirtschaftspolitik – durch die internationale Kapitalmobilität. Kiel, 1997b (= Kieler Arbeitspapier Nr. 832).
- Sinn, H.-W.*: Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik. In: Wirtschaftsdienst, Vol. 75, (1995), S. 240–249.
- Das Prinzip des Diapositives. In: Wirtschaftsdienst, Vol.76, (1996), S. 92–94.
- Stächele, W.*: Die europapolitische Rolle der deutschen Landtage aus der Sicht Baden-Württembergs. In: Straub, P./Hrbek, R. (Hrsg.): Die europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU. Baden-Baden, 1998, S. 177–182.
- Stahn, H.*: Network externalities, cost functions and standardization. In: Cohendet, P./Llerena, P./Stahn, H./Umbhauer, G. (Hrsg.): The Economics of Networks. Berlin 1998, S. 265–281.
- Stein, E.*: Staatsrecht.Tübingen, (9. Auflage), 1984.
- Stigler, G.J.*: The theory of economic regulation. In: The Bell Journal of Economics, Vol. 2, (1971), S. 3–21.
- Stigler, G.J. / Sherwin, R.A.*: The extent of the market. In: Journal of Law & Economics, Vol. 28, (1985), S. 555–585.

- Strauch*, M.: Lobbying in Bonn und Brüssel. In: *Strauch*, M. (Hrsg.): *Lobbying. Wirtschaft und Politik im Wechselspiel*. Frankfurt a.M. 1993, S. 53 – 85.
- Strausz*, R.: Delegation of monitoring in a principal-agent relationship. In: *Review of Economics Studies*, Vol. 64, (1997), S. 337 – 357.
- Streit*, M.E.: *Theorie der Wirtschaftspolitik*. Düsseldorf, 4. Auflage, 1991.
- Economic order, private law and public policy the Freiburg school of law and economics in perspective. In: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 148, (1992), S. 675 – 704.
- Sundbo*, J.: *The theory of innovation*. Cheltenham, 1998.
- Ter-Minassian*, T.: Dezentralisierung des Staates. In: *Finanzierung&Entwicklung*, Vol. 34, (1997), S. 32 – 35.
- Thompson*, G.: Globalization and the possibilities for Domestic Economic Policy. In: *Internationale Politik und Gesellschaft*. Vol. 2, (1997), S. 161 – 171.
- Thuy*, P.: *Strukturwandel, Qualifikation und Beschäftigung*. Bern, 1994.
- Tichy*, G.: *Konjunktur*. Berlin, (2. Auflage), 1994.
- Tiebout*, C.M.: Regional and interregional input-output models: an appraisal. In: *Southern Economic Journal*, Vol. 24, (1957), S. 140 – 147.
- Tietzel*, M.: Über die Unmöglichkeit von Wirtschaftsprognosen. In: *List Forum*, Vol. 11, (1981), S. 31 – 44.
- Der Neue Institutionalismus auf dem Hintergrund der alten Ordnungsdebatte. In: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Vol. 10, (1991), S. 3 – 37.
- Tirole*, J.: The internal organization of government. In: *Oxford Economic Papers*, Vol. 46, (1994), S. 1 – 29.
- Tollison*, R.D.: Rent seeking: a survey. In: *Kyklos*, Vol. 35, (1982), S. 575 – 602.
- Tuchfeldt*, E.: Das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik – Ein Beitrag zu seiner Systematik. In: *Gäffgen*, G. (Hrsg.): *Grundlagen der Wirtschaftspolitik*. Köln, 1970a, dritte Auflage, S. 260 – 272.
- Widerstände gegen wirtschaftspolitische Maßnahmen. In: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*. Vol.184, (1970b), S. 366 – 380.
 - Zielprobleme in der modernen Wirtschaftspolitik. Tübingen, 1971.
 - Bausteine der Theorie der Wirtschaftspolitik. Bern, 2. Auflage, 1987.
- Tullock*, G.: Demand-revealing process, coalitions and public goods. In: *Public Choice*, Vol. 29, (1977), S. 103 – 105.
- Rent seeking as a negative-sum game. In: *Buchanan*, J.M./*Tollison*, R.D./*Tullock*, G. (Hrsg.): *Toward a theory of rent-seeking society*. Austin, 1980, S. 16 – 26.
- Varian*, H.R.: *Mikroökonomie*. München (2. Auflage), 1990.
- Vaubel*, R.: Perspektiven der europäischen Integration: Die Politische Ökonomie der Vertiefung und Erweiterung. In: *Siebert*, H. (Hrsg.): *Die zweifache Integration: Deutschland und Europa*. Tübingen 1993, S. 3 – 31.
- Vilks*, A.: *Aggregation und Kausalität im Modell des allgemeinen Konkurrenzgleichgewichtes*. Göttingen, 1984.

- Voigt, F.*: Theorie der Wirtschaftspolitik – Erster Band. Berlin, 1979.
- Voigt, F./Budischin, H.J.*: Grenzen der staatlichen Wirtschaftspolitik im gesellschaftlichen und sozialen Wandel. Berlin, 1976.
- Voßkamp, R.*: Innovationen, Heterogenität und Struktur in Mikro-Makro-Modellen. Berlin, 1996.
- Wallis, J.J./North, D.C.*: Measuring the Transaction Sector in the American Economy, 1870–1970. In: Engerman, S.L./Gallman, R.E. (Hrsg.): Long-Term Factors in American Economic Growth. Chicago, 1986, S. 95–161.
- Weede, E.*: Wachstum durch Wettbewerb. In: Handelsblatt vom 30. 11. 1998, S. G-7.
- Wegner, G.*: Marktkonforme Umweltpolitik zwischen Dezisionismus und Selbststeuerung. Tübingen, 1994.
- Wirtschaftspolitik zwischen Selbst- und Fremdsteuerung – ein neuer Ansatz. Baden-Baden, 1996.
- von Weizsäcker, C.C.*: Das Gerechtigkeitsproblem in der Sozialen Marktwirtschaft. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Vol. 47, (1998), S. 257–288.
- Welllesen, I.*: Institutionelle Neuerung und politischer Prozeß. Hamburg, 1994.
- Weltbank: Entwicklung und Umwelt, Weltentwicklungsbericht 1992. Washington 1992.
- Wessels, W.*: Verwaltung im EG-Mehrebenensystem: Auf dem Weg zur Megabürokratie? In: Jachtenfuchs, M./Kohler-Koch, B. (Hrsg.): Europäische Integration. Opladen 1996, S. 165–192.
- Das politische System der Europäischen Union. In: Ismayr, W. (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas. Opladen, (2. Auflage), 1999, S. 713.-745.
- Wewer, G.*: Die Zukunft des Regierens in turbulenter Welt. In: Böhret, C./Wewer, G. (Hrsg.): Regieren im 21. Jahrhundert – zwischen Globalisierung und Regionalisierung. Opladen, 1993, S. 9–27.
- Willgerodt, H.*: Staatliche Souveränität und die Ordnung der Weltwirtschaft. In: Ordo, Vol. 40, (1989), S. 401–427.
- Williamson O.E.*: Reflections on the Institutional Economics. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Vol. 141, (1985), S. 187–195.
- Winter, S.G.*: Knowledge and competence as strategic assets. In: Teece, D.J. (Hrsg.): The competitive challenge. Strategies for industrial innovation and renewal. Cambridge, 1987, S. 159–184.
- Woll, A.*: Wirtschaftspolitik. München, (2. Auflage) 1992.
- Wood, A.*: Globalisation and the rise in labour market inequalities. In: Economic Journal Vol. 108, (1998), S. 1463–1482.
- Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft (Hrsg.): Werbung in Deutschland 1999. Siegburg, 1999.
- Zerche, J.*: Theorie der Sozialpolitik versus Theorie der Wirtschaftspolitik. In: Wirtschaftsdienst, Vol. 68, (1988), S. 52–56.
- Zimmermann, H.*: Die Rolle von Prinzipien in der Theorie der Wirtschaftspolitik. In: Ordo Vol. 45, (1994), S. 137–149.

- Zimmermann, H./Henke, K.-D.*: Einführung in die Finanzwissenschaft. München (5. Auflage), 1987.
- Zintl, R.*: Kooperation und Aufteilung des Kooperationsgewinns bei horizontaler Politikverflechtung. In: Benz, A./Scharpf, F.W./Zintl, R. (Hrsg.): Horizontale Politikverflechtung – Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt a.M., 1992, S. 97–146.
- Zürn, M.*: Regieren jenseits des Nationalstaates. Frankfurt a.M., 1998.

Stichwortverzeichnis

- Agenda-setting 122
Arbitrage 136–140
Arena 121
Arena-Instrumente 128
Arena-Konvergenzkriterien 124
Arena-Mandate 123
- Bewertungsmaßstäbe** 99–100
Black box 16, 53, 61, 91, 101, 108, 130, 156
- Clubtheorie 93
- Dezentralisierung** 163
Doppelter Strukturwandel 28, 106
- Effizienzkorridor** 143, 153
Effizienzverlust 75, 88, 98
Erwartungsbildung 33, 59
Externer Effekt 88
- Fast-track-Mechanismus** 129
Fehlallokation 26, 32
Flexibilität 102
- Gerechtigkeit**
– distributive 103
– intertemporale 106
Gesamtrationalität 69, 166
Grundkonsens-Zentralisierungsthese 161
- Handlungsentwertung** 48, 75, 161
Handlungsförderung 48, 75, 161
Handlungsraumthese 161
Harmonisierung 167
- Institution** 91–93, 154
Institutionelles Mismatch 65, 93–98, 150
Interdependenz 50, 145
- Kompetenzverteilung** 161
Koordinationsmechanismus 55, 108–118
Korporatismus 118
- Lobbyaktivitäten 64
- Markt für wirtschaftspolitische**
Beeinflussung 74
Markträume 50, 65, 141
Markttheorie, dynamische 36
Mehrebenenwirtschaftspolitik 131–154, 164
Mittlere Komplexität 18, 34, 74
Moderation 115
Moderator 166
- Netzwerkmodell** 109–115, 137
Nichtsteuerbarkeitsthese 57
- Öffentliches Gut** 95
- Pluralismustheorie** 118
Politikversagen 19
Principal-Agent-Beziehung 85
Problemlösung 52
Problemlösungsfähigkeit 19, 26, 45, 48, 62, 154
Problemlösungsprozeß 53–70
Problemlösungsräume 148, 163
- Rationalität** 20, 145
Regulierungsraum 50, 95, 141
Rentenumlenkung 77
- Soziale Milieus** 43
Spannungsfeld 103, 106
Subsidiaritätsprinzip 94
Symmetrieannahme 152
Systemkonformität 102, 117

- Transparenz** 106
- Unternehmenstypen**, 36
- Verbände** 64, 119
- Verhandlungskoordination** 111, 118
- Verlustfunktion** 48
- Volkswirtschaft**
- dezentral strukturiert 17
 - offene 17
- Weltwirtschaft** 50
- Wirtschaftspolitik**
- als Instrumentenkunde 22
- als Ziellehre 24
 - arenaorientierte 108, 120, 134
 - Entscheidungsspielräume 105, 159
 - Instrumente 45 – 52
 - Spielräume der 159
 - Theorie der 19 – 25
- Wirtschaftswachstum** 52
- Ziele** 24
- Zielkonflikte** 46, 149, 162, 163
- Ziel-Mittel-Ansatz** 19 – 25, 53