

Klassifikationen wirtschaftspolitischer Ziele in der nationalökonomischen Literaturen*

von

Hisaharu Ohara

I Einleitung, II Klassifikationen wirtschaftspolitischer Ziele, III Zusammenfassung.

I Einleitung

Der Zweck dieses Beitrages besteht darin, am Beispiel der nationalökonomischen Literaturen aufzuzeigen, wie die Klassifikationen wirtschaftspolitischer Ziele im Verhältnis zur Zielformulierung geklärt werden können.

Die Frage, wie wirtschaftspolitische Ziele zu klassifizieren sei, ist eine der Grundfragen der theoretischen Wirtschaftspolitik. In dem großen wirtschaftspolitischen Interesse bildet sie eines der wichtigsten und am heftigsten Themata.

* Nachdem Dieser Beitrag während meines Aufenthaltes von Oktober 1974 bis zum September 1975 an der Universität Freiburg im Breisgau geschrieben worden war, wurden noch einige Inhalte zugeschrieben. Für wertvolle Hinweise und Ergänzungen und für produktive Kritiken möchte ich den o. Prof. Herren Dr. Hans Ohm an der Universität Würzburg in der Bundesrepublik Deutschland und Dr. Egon Tuchtfeldt an der Universität in der Schweiz an dieser Stelle meinen herzlichen Dank aussprechen. Sie halfen mich, manche Unklarheiten zu vermeiden (verbleibende Fehler und Einsichtigkeiten gehen selbstverständlich allein zu meinen Lasten).

Worin besteht nun die Aufgabe der Klassifikation des wirtschaftspolitischen Zieles ? Es erwächst für sie eine Erkenntnisaufgabe: sie muß einerseits die möglichen, andererseits die in der wissenschaftlichen Literaturen angeboten wirtschaftspolitischen Ziele zu erfassen trachten. Sie muß auch das Problem anpacken, wie das konkrete wirtschaftspolitische Ziel in einem Teilbereich „Wirtschaft“ der heutigen Gesellschaft zu gestalten sei.

Hier müssen wir uns darüber im klaren sein, daß die Klassifikationen der wirtschaftspolitischen Ziele in der nationalökonomischen Literaturen für die Klarheit der wirtschaftspolitischen Zielsetzungen, der Optimierungsaufgabe bei Zielkonflikten, der Hypothesen über den Zielbildungsprozeß usw. bedeutsam sind.

II Klassifikationen wirtschaftspolitischer Ziele

Wir haben die Auffassung vertreten, daß es mit zu den Anliegen des wissenschaftlichen Wirtschaftspolitikers gehört, die Beziehungen der Ziele zueinander, ihr Abstimmtsein oder Nichtabgestimmtsein aufeinander zu untersuchen und —das ergibt sich aus der Stellungnahme zum Werturteilsproblem⁽¹⁾— gegebenenfalls eine Rangordnung der Ziele festzulegen. Es gibt wissenschaftliche Wirtschaftspolitiker oder Autoren, welche die Auffassung vertreten, daß die Klassifikationen wirtschaftspolitischer Ziele mit Hilfe von der nationalökonomischen Literaturen theoretisch erfaßt werden müssen.

Wir müssen jede Kerne der verschiedenen Aspekten im folgende betrachten, und sich mit den Auffassung auseinandersetzen, daß unter den Verhältnissen der heutigen Wirtschaft verschiedene Arten von der wirts-

(1) Seraphim, H. -J., *Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik*, 2. Aufl., 1955 S. 237.

chaftspolitischen Ziele bestehe.

1. T. Pützs Aspekt

T. Pütz unterscheidet Haupt- und Vorziele in seinen Älteren Untersuchungen.⁽²⁾ Hauptziel sei ein Ziel, das keinem anderen Hauptziel als Vorziel oder Mittel untergeordnet werden könne. Wenn Pütz von einer Mehrheit solcher Hauptziele spricht, bedeutet das gemäß der obigen Definition Gleichrangigkeit dieser Ziele. Bestehen mehrere Hauptziele, so seien gleichrangig, so daß ein oberstes Hauptziel nicht zu benennen sei. Stabilität des Geldwertes z. B. sei ein Vorziel zu dem Hauptziel Vollbeschäftigung, Produktivitätssteigerung ein solches zu dem Hauptziel Realeinkommenssteigerung. Gleichwertige Hauptziele seien folgende vier Ziele: (1) die großemäßige Entwicklung des Sozialprodukts sowie seine personelle Verteilung, (2) die Stabilität des Wirtschaftsablaufes, des Geldwertes, der Beschäftigung, (3) die Sicherung der ökonomischen Existenz des einzelnen, bestimmter Gruppen und der staatlichen Gesellschaft, und (4) die Gestaltung der Standortverteilung der Betriebe und Haushalte.⁽³⁾

An anderer Stelle betont Pütz, daß die meisten von der praktischen Wirtschaftspolitik genannten und verfolgten Ziele nicht „letzte Ziele“ seien, sondern „mittelbare Vorziele“ (d. h. Instrumente), z. B. Geldwertstabilität, Zahlungsbilanzgleichgewicht und Vollbeschäftigung.⁽⁴⁾

In seinen neuen Untersuchung⁽⁵⁾ klassifiziert er nach Makro-, Meso- und Mikrozielen, die für ihn entweder gesamt- oder partiale Ziele sind.

(2) Pütz, Th., *Theorie der allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung*, 1948, SS. 75-121.

(3) Pütz, Th., „Die wirtschaftspolitische Konzeption“, in Seraphim, H.-J. (hrsg.), *Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen*, 1960, S. 12.

(4) Pütz, Th., a. a. O., 1960, S. 21.

(5) Pütz, Th., *Grundlagen der theoretischen Wirtschaftspolitik*, 1971, SS. 37-77.

Ferner teilt er auf nach Niveau-Zielen, Gleichgewichts- bzw. Stabilitätszielen und Strukturzielen. Eine Anlehnung an eine früher betont herausgestellte Unterscheidung findet sich bei Pütz wieder in der Gliederung: originäre und abgeleitete Ziele (diese werden auch als „Vorziele“ bezeichnet.) und letztlich sind „über- und untergeordnete“ Ziele gemeint, wobei das „Wohlstandsziel“ als „oberstes Ziel“ herausgestellt wird, dem alle anderen Ziele, z. B. Wachstum, Vollbeschäftigung, gerechte Einkommensverteilung usw., als „Vorziele“ untergeordnet seien.⁽⁶⁾

2. R. A. Dahls und C. E. Lindbloms Aspekt

R. A. Dahl und C. E. Lindblom formulieren in ihrem Beitrag zu den sieben Grunzielen der Wirtschaftspolitik in den westlichen Gesellschaften.⁽⁷⁾ Dabei wird gesprochen von sieben instrumentalen Zielen und zwar Freiheit, Rationalität, Demokratie, subjektive Gleichheit, Sicherheit, Fortschritt und angemessene Einbeziehung. Ausgangspunkt sind die wichtigen Primärziele der Menschen in den westlichen Gesellschaften, die sich auf die Existenz bzw. das Überleben beziehen.

3. H.-J. Seraphims Aspekt

H.-J. Seraphim basiert seine Betrachtungen auf gesamten Kulturwirklichkeit.⁽⁸⁾ Er kommt auf dieser Grundlage zu einer Bejahung des Werturteils. Für einen Teilbereich „Wirtschaft“ der Gesellschaft ergeben sich alsdann aber auch andere als rein ökonomische Beurteilungskriterien. Die Untersuchung der Verträglichkeit der Wirtschaftsordnung mit den anderen Kulturbereichen läßt die Zielsetzungen dieser anderen Teilbereiche der

(6) Pütz, Th., a. a. O., 1971, SS. 39-50.

(7) Dahl, R. A. und Lindblom, C. E., „Sieben Grundziele der Gesellschaftsgestaltung“, in Gäfgen, G. (hrsg.), *Grundlagen der Wirtschaftspolitik*, 1966, SS. 211-236.

(8) Seraphim, H.-J., a. a. O., SS. 238-241.

Gesellschaft gleichzeitig zu Zielen der Wirtschaftspolitik werden.

Er sieht das Streben nach Existenzsicherung, das mit ihr verbundenen Bedarfe und Deckungsmöglichkeiten in Einklang zu bringen sucht, als das Wesensziel der Wirtschafts bzw. des Wirtschaftens an. In engem Zusammenhang mit diesem „meta-ökonomischen“ Hauptziel stehe das Ziel der Gerechtigkeit und das der Freiheit im Wirtschaftsleben, das häufig als selbständiges nichtökonomisches Ziel angesprochen werde. „Wirtschaftliche Ziele und dementsprechend wirtschaftliche Bedarfe sind nur als Unterziele existent. Sie haben stets die Funktion, dem obersten metaökonomischen Ziel der Existenzsicherung von Individuen und Gebilden zu dienen.“⁽⁹⁾

Um die Aufgabe der Existenzsicherung samt den ihr dienenden Unterzielen realisieren zu können, weist er die Nötigkeit der bestimmten Voraussetzungen, die geschaffen werden müssen, wenn das meta-ökonomische Hauptziel und die ihm untergeordneten ökonomischen Ziele realisiert werden sollen. Zu den „nur-ökonomischen“ Vorziele zählt er die Beeinflussung des individuellen Gewinnstrebens, die Durchsetzung des Prinzips der Arbeitsteilung, die Stabilisierung wirtschaftlicher Prozesse, die Erhöhung der Produktivität, die Harmonisierung der Wirtschaftsstruktur sowie die Nivellierung und Neutralisierung von Übermachtverhältnissen.⁽¹⁰⁾

4. H. Gierschs Aspekt

H. Giersch spricht in seiner Untersuchung⁽¹¹⁾ von fünf Zielen der Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik und zwar von den folgenden Grundziele: Frieden, Freiheit, Gerechtigkeit, Sicherheit und Wohlstand.

Der totale soziale Frieden läuft im Sinne einer Vermeidung aller

(9) Seraphim, H.-J., a. a. O., S. 248.

(10) Seraphim, H.-J., a. a. O., SS. 250-262.

(11) Giersch, H., *Allgemeine Wirtschaftspolitik*, 1960, SS. 59-95, S. 68.

interpersonellen Interessenkonflikte auf die Stabilisierung des jeweils vorausgesetzten Zustandes hinaus. Um sozialen Frieden und Freiheit weitgehend miteinander zu verbinden, ist der Kompromiß zwischen Personen und Gruppen ein Mittel oder eine soziale Erfindung, die diese Kluft weitgehend überbrückt. Auch die Konkurrenz ist geeignet, die Kluft zwischen sozialem Frieden und individueller Handlungsfreiheit zu überbrücken.

Die Handlungsfreiheit hat einen formalen und einen materialen Aspekt. Die formale Freiheit in der rechtsstaatlichen Demokratie umfaßt als ein Kernstück die prinzipielle Gleichheit des staatsbürgerlichen Status. Die materiale Freiheit ist das Vermögen, im Rahmen der formalen Freiheit und der durch die Sitte gezogen Grenzen selbst gesteckte Ziele zu verwirklichen. Dieses Ziel wird auch als ökonomische Macht bezeichnet. Der Ohnmächtige ist unfrei trotz aller formalen Freiheiten, die ihm gegeben sein mögen; nur wer Macht hat, kann die Chance nutzen, die die formale Freiheit gewährt. Die Formen der Macht sind, wenn auch Giersch der Einteilung Seraphims folgen, Persönlichkeitsmacht, Besitzmacht und Organisationsmacht.⁽¹²⁾

Gerechtigkeit kann als Gleichheit der formalen Freiheit, als Gleichheit der Startbedingungen, als Leistungsgerechtigkeit, Bedarfsgerechtigkeit oder Gleichheit der materialen Freiheit verstanden werden. Freiheit und Gerechtigkeit stehen praktisch in einem Gegensatz zueinander. Seine Schärfe hängt ab vom Zwangscharakter der Mittel, die zur Verwirklichung der verschiedenen Formen der Gerechtigkeit erforderlich sind.

Sicherheit schließt Frieden ein und ist der zeitliche Aspekt der

(12) Giersch, H., a. a. O., S. 74.

Freiheit, Sicherheit und Frieden sind insoweit komplementär, als zugleich mit dem internationalen und dem sozialen Frieden ein bestimmtes Maß an kollektiver und individueller Sicherheit erreicht wird. Individuelle Sicherheit ist ein Aspekt der Freiheit im Zeitablauf. Sie kann definiert werden als die mit annähernder Gewißheit gehegte Erwartung, daß die Freiheit in der Zukunft nicht abnehmen wird. Die soziale Sicherheit steht in einem Spannungsverhältnis zur formalen Freiheit. Als Mindestforderung bedeutet soziale Sicherheit die weitgehende Vermeidung jener allgemeinen Vermögens- und Beschäftigungsrisiken, die mit inflatorischen und deflatorischen Prozessen verbunden sind. Als Maximalforderung kann soziale Sicherheit bedeuten, daß alle individuellen Vermögens- und Einkommensrisiken ausgeschaltet werden sollen.

Das Ziel der Erhöhung des Wohlstands kann als Steigerung des Netto-sozialprodukts pro geleisteter Arbeitsstunde definiert und in den Dienst der materialen Freiheit, der Sicherheit und der Gerechtigkeit gestellt werden. Wenn die Individuums elbst nach einem möglichst hohen Wohlstand streben und genügend wagemutige Persönlichkeit vorhanden sind, ist das Ziel eines maximalen Sozialprodukts mit einem großen Maß an formaler Freiheit weitgehend vereinbar. Zudem verursacht Wohlstand durch Freiheit individuelle Unsicherheit, die jenoeh durch Anpassungshilfen gemildert werden kann. Im Gegensatz zur Bedarfsgerechtigkeit lassen sich Start- und Leistungsgerechtigkeit mit dem Wohlstandsziel vereinbaren, ohne daß die formalen Freiheit stark eingeschränkt werden müssen.

5. H. Ohms Aspekt

H. Ohm löst die Zielkatalogisierung in seiner Untersuchung ⁽¹³⁾ sehr viel

(13) Ohm, H., *Allgemeine Volkswirtschaftspolitik*, Bd. 1: Systematisch-theoretische Grundlgen, 4. Aufl., 1972, SS. 65-74.

einfacher, indem er die durch wirtschaftspolitische Maßnahmen angestrebten Ziele ihrerseits wiederum als Mittel für andere Ziele—ökonomischen oder nicht-ökonomischen Charakters—betrachtet. Da die „Maximierung des gesellschaftlichen Wohlstandes“ als „Basisziel“, (dieses ist als Endziel gemeint.) anzusehen sei, „so können alle Zielsetzungen der Wirtschaftspolitik als Vor- und Zwischenziele und damit als Mittel für die Verwirklichung dieses Basiszieles aufgefaßt könnten alle Ziele als Voraussetzungen für die Verwirklichung des Basiszieles gelten.“⁽¹⁴⁾

6. E. S. Kirschens Aspekt

E. S. Kirschen spricht in seinem Aufsatz⁽¹⁵⁾ davon, daß jede Klassifizierung bis zu einem gewissen Grade willkürlich ist. Er hat einen wirtschaftspolitisch-proxisorientierten Zielkatalog entworfen. Er unterteilt in kurzfristige ziele (Vollbeschäftigung, Preisstabilität, Verbesserung der Zahlungsbilanz), die er als konjunkturell bezeichnet und langfristige Ziele, die er als strukturell bezeichnet. Letztere unterteilt er weiterhin in vorrangige Ziele (Wirtschaftswachstum, rationaler Einsatz der Produktionsfaktoren, Befriedigung von Kollektivbedürfnissen, Verbesserung der Einkommens- und Vermögensverteilung, Protektionismus und Priorität bestimmter Wirtschaftszweige und -bereiche) und nachrangige Ziele (Veränderung der privaten Konsumstruktur, Sicherung der Versorgung, Veränderung der Bevölkerungsgröße und -struktur und Arbeitszeitverkürzung.).

7. R. Krügers Aspekt

R. Krüger unterscheidet Ziel des Wirtschaftens und Ziel der so konzipierten Wirtschaftspolitik.⁽¹⁶⁾ Ziel des Wirtschaftens ist nach herrschender

(14) Ohm, H., a. a. O., S. 83.

(15) Kirschen, E. S. u. a., *Economic Policy in our Time*, Vol. I: General Theory, 1964, pp. 19-20, pp. 220-224.

(16) Krüger, R., *Das wirtschaftspolitische Instrumentarium*, 1967, SS. 18-19, SS. 27-47

Lehre die möglichst weitgehende Überwindung des Zustandes der Knappheit, der aus der Diskrepanz zwischen den zur Verfügung stehenden Mitteln und der Unersättlichkeit von Bedürfnissen entsteht. Als Ziel der so konzipierten Wirtschaftspolitik kann nur eine rein ökonomische Zielsetzung gelten; sie muß aus dem Zweck des Wirtschaftens ableitbar sein. Nach Krüger könnte dieses Ziel bestehen in der Erhaltung oder Sicherung des augenblicklichen Zustandes oder in einer Veränderung der mangelhaften oder als mangelhaft empfunden aktuellen Situation, der Annäherung an eine erstrebte und zumindest vermeintlich bessere Programmsituation.

Er überblickt über einige Zielformulierungen in der nationalökonomischen Literatur und faßt von einem Zielbündel ⁽¹⁷⁾ auf. Er denkt, daß die als Beeinflussung des Wirtschaftens aufzufassende und zu konzipierende Wirtschaftspolitik als Förderung und Sicherung des ökonomischen Wohltands umschreiben werden kann.

8. W. A. Jöhrs Aspekt

W. A. Jöhr negiert die Trennung von wirtschaftlichen und außerwirtschaftlichen Zielen und gliedert die der Wirtschaftspolitik übergeordneten Zielen ⁽¹⁸⁾ in: (1) Ziele, die den Umfang und Ort des Güteranfalles betreffen und (2) Ziele, welche für die Art und Weise, in der die Güter erzeugt werden, maßgebend sind. In ersten Gruppe zählt er als Teilziele: Erhöhung des Wohlstandes, Erhaltung der physischen und kulturellen Existenz eines jeden einzelnen Menschen, gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung

(17) Krüger, R., a. a. O., SS. 31-35.

(18) Jöhr, W. A., „Das Problem der Wirtschaftsordnung“, in Jöhr, W. A., und Singer, H. W., *Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik*, 3. Aufl., 1969, SS. 145-182, insbesondere SS. 147-152.

sowie Sicherung gegen Wechselfälle des Lebens. In der zweiten Gruppe subsumiert er die Teilziele: Ziel der Freiheit, Vollbeschäftigung, Stabilität des wirtschaftlichen Standorts und die Erhaltung bestimmter Wirtschaftszweige.

9. F. Mehlers Aspekt

F. Mehler gliedert in seiner Untersuchung die Ziele unter formalen ⁽¹⁹⁾ Aspekt und die Ziele unter materialen Aspekt. Denn es ist nötig, die wirtschaftspolitischen Ziele im Hinblick auf die Problemstellung seiner Thematik—diese verzichtet auf die Erklärung eines inneren Zusammenhangs.— für eine analytische Behandlung der Zielkonflikte operational zu machen.

Die wirtschaftspolitischen Ziele lassen sich formal nach folgenden Kriterien gruppieren: (1) Nach der Breite des (zielbezogenen) Aktionsfeldes kann er (a) Gesamtziele staatlicher Wirtschaftspolitik und (b) Teilziele staatlicher bzw. verbandspolitischer Wirtschaftspolitik (und zwar das Wirtschaftsgeschehen sektoral oder funktional betreffend) ausgliedern. (2) Nach der sachlichen Rangordnung bzw. der sachlichen Wertigkeit wären (a) Hauptziele bzw. Primärziele und (b) Nebenziele bzw. Sekundärziele voneinander abzugrenzen. Andererseits konnte er in einem Zielprogramm bzw. „Zielgebäude“ in der rangmäßigen Zuordnung der Ziele zueinander, (c) Vorziele bzw. Unterziele, (d) Zwischenziele, auch „intermediäre“ Ziele genannt, und (e) Endziele unterscheiden. Hierbei können die unter (c) und (d) benannten Vorziele bzw. Zwischenziele, die ihre Bedeutung aus übergeordneten Werten herleiten, Mittelcharakter für andere Ziele annehmen. Er bezeichnet sie daher auch als instrumentelle Ziele. (3) Nach

(19) Mehler, F., *Ziel-Mittel-Konflikte als Problem der Wirtschaftspolitik*, 1970, SS. 83-91.

dem Kriterium der Fristigkeit bzw. der zeitlichen Ordnung sind (a) Nahziele und (b) Fernziele (bzw. kurz-, mittel- und langfristige Ziele) zu unterscheiden. Oder aber es lassen sich nach dem Kriterium (c) zeitpunktbezogene und (d) zeitraumbezogene Ziele gegenüberstellen. In einer Verbindung von (2) sachlicher und (3) zeitlicher Ordnung kann ein Ziel nach dem Zustand, den es zu erreichen gilt, als (a) Ziellage und nach der anzustrebenden Richtung, als (b) Bewegung auf eine Ziellage hin formuliert werden. Letzlich lassen sich (4) nach dem Kriterium der Art der Veränderungswirkungen bzw. des beabsichtigten Veränderungsausmaßes des Zielsachverhaltes (a) quantitativ meß- und unterteilbare bzw. quantitativ graduierbare Ziele von der Ziele eine Gradfrage ist.

Die Wirtschaftspolitischen Ziele lassen sich material nach verschiedenen Gesichtspunkten aufgliedern. Auf diese Vielfalt der Möglichkeiten zur Gliederung von Zielkatalogen, so wie sie die Literatur in historischer Betrachtung ausweist, sei hier nicht eingegangen. Es seien lediglich einige im einschlägigen Schrifttum der Neuzeit gebräuchliche Zielgliederungen wiedergegeben. Die Ziele unter materialem Aspekt werden nach dem Bezugsort Ordnungsziele, Strukturziele und Ablaufs- bzw. Prozessziele unterscheidet. Als Bezugswerte dieser Ziele gibt es die fünf wichtigen gesellschaftspolitischen Grundziele: Wohlstand, Freiheit, Gerechtigkeit, Sicherheit und Frieden im Rahmen der menschlichen Gesellschaftsordnung.

10. K. G. Zinns Aspekt

K. G. Zinn spricht in seiner Untersuchung von wirtschaftspolitischen Zielen, den auf der Ansicht beruht, daß zwar nicht historisch, aber theoretisch die Ziele primär sind. Ferner spricht er davon, daß gesellschaftspolitische Ziele zugleich Ausgangspunkt für wirtschaftspolitische Maßnahmen

(20) Zinn, K. G., *Allgemeine Wirtschaftspolitik*, 1970, SS. 50-106.

men sind. Wirtschaftspolitische Ziele ergeben sich aus gesellschaftspolitischen Ziele sein. Als oberste Ziele der Gesellschaftspolitik werden Gerechtigkeit, Ordnung und Bedarfsdeckung behandelt. Diesem Zielkatalog liegt die empirische Erfahrung zugrunde, daß ohne Gerechtigkeit, Ordnung und Bedarfsdeckung der Fortbestand der Gesellschaft nicht gewährleistet ist. Aus dem Verhältnis von Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik wird deutlich, daß wirtschaftspolitische Ziele vor dem Hintergrund gesellschaftspolitischer Ziele gesehen werden müssen. Es bestehen jedoch grundsätzlich zwei Möglichkeiten, wirtschaftspolitische Ziele darzustellen. Der einfachere Weg führt von der empirischen Feststellung, daß und welche wirtschaftspolitischen Ziele gängig sind, zu einer katalogartigen Zusammenstellung anzutreffender Ziele. Dabei können gemeinsame äußere Merkmale verschiedener Ziele dazu dienen, verschiedene Zielgruppen zu bilden. Diese Verfahren wurde beispielsweise von Gäfgen gewählt. Zinn diskutiert die von Gäfgen angebotenen Zielgruppen, und versucht, die wirtschaftspolitischen Ziele aus den gesellschaftspolitischen Globalzielen, Freiheit, Gerechtigkeit, Ordnung und Bedarfsdeckung, herzuleiten. Denn alle diese Werte, die als Bezugswerte wirtschaftspolitischen Handelns auf ethischen bzw. ideologischen Werturteilen beruhen und daher wissenschaftlich nicht beweisbar sind, haben mehr oder weniger Bedeutung für einen Teilbereich „Wirtschaft“ der Gesellschaft.

11. E. Tuchtfeldts Aspekt

E. Tuchtfeldt macht den Versuch einer Systematisierung bezüglich des Zielsystematisierung⁽²¹⁾. Er unterteilt in wirtschaftspolitischen Ziele, d.

(21) Tuchtfeldt, E., „Die Entwicklung des Wirtschaftspolitischen Zielsystems“, *Wirtschaftspolitische Chronik*, Heft 3, 1971, SS. 25-47.

„Wenn hier nun ... versucht werden soll, das Zielsystem der modernen

h. Vollbeschäftigung und Preisstabilität als Ziele der Einzelgebiete der Strukturpolitik, Innere Stabilität und Äußere Stabilität als Ziele der Strukturziele, Stabilitätsziele als Ziele der Wachstumsziele, die er als operationalisierbare Ziele bezeichnet und gesellschaftspolitische Ziele, d. h. individuelle Freiheit, soziale Gerechtigkeit, soziale Sicherheit, soziale Friede, die er als nichtoperationalisierbare Ziele bezeichnet, wobei er die Summe aller wirtschaftspolitischen Ziele als Förderung des Wohlstandes betrachtet und das „Gemeinwohl“ als „oberstes Ziel“ herausgestellt wird.

Tuchtfeldt haltet daher als Ergebnis in seiner Untersuchung fest: „Die Theorie der Wirtschaftspolitik kann sich heute nicht mehr auf die Struktur eines gegebenen Zielsystems und die damit verbunden Fragen beschränken, sondern muß auch die dem Zielsystem vor- und nachgelagerten Stufen in ihre Überlegungen einbeziehen.“⁽²⁾

Wirtschaftspolitik schematisch in einer sog. ‚Zielpyramide‘ zu skizzieren, gelten dabei alle eben genannten Vorbehalte,“ (S. 45.) „In dieser ‚Zielpyramide‘ sind einmal alle im Laufe der Darlegung behandelten Einzelziele enthalten, also auch die der Wirtschaftspolitik übergeordneten gesellschaftspolitischen Postulate (einschließlich der ... ‚sozialen Sicherheit‘ und des ‚sozialen Friedens‘). Natürlich ließe sich an der Spitze der Pyramide auch die ‚Förderung des Volkswohlstandes, eintragen. Dann ginge allerdings der wichtige Tatbestand verloren, daß einmal die Gesellschaftspolitik den möglichen Aktionsbereich der Wirtschaftspolitik einengt (so z. B. ..., als die ‚individuelle Freiheit‘ des einzige gesellschaftspolitische Ziel darstellte und die Förderung des Volkswohlstandes durch Nichtintervention erreicht werden sollte). Jedes Ziel besitzt immer instrumentalen Charakter für ein höherrangiges Ziel. Die Wirtschaftspolitik ist in diesem Sinne Instrument der Gesellschaftspolitik (was vor allem bei den drei Zielen Gerechtigkeit, Sicherheit und Friede zum Ausdruck kommt, ...). Da es zweckmäßig ist, ein solches ‚ultimate Goal‘ für das Bündel der ‚intermediate Goals‘ zu haben, wurde an die Spitze der ‚Zielpyramide‘ das ‚Gemeinwohl‘ gesetzt, entsprechend der Auffassung, daß alle Politik letztlich dem Gemeinwohl dient.“ (S. 46.)

(2) Tuchtfeldt, E., *Zielprobleme in der modernen Wirtschaftspolitik*, 1971, S. 9.

12. G. Gäfgens Aspekt

G. Gäfgen versucht die Problematik der Katalogisierung wirtschafts- politischer Ziele zu lösen. Ausgehend von einem gesamtwirtschaftlichen Zielkomplex sowie von einer Unterscheidung nach formalen Prinzipien, z. B. Vollständigkeit, Demokratie, Rationalität, und materialen Zielen, unterteilt er die materialen Ziele einerseits nach Produktionszielen, andererseits nach Verteilungszielen.⁽²³⁾ Bei den Produktionszielen wird nach dem statischen Ziel maximaler Effizienz und dem dynamischen Ziel wirtschaftlichen Fortschritts unterscheiden. Die auf das Einkommen, das Vermögen, das Wissen, das Ansehen, die Macht bezüglichen Verteilungsziele werden unter den Prinzipien der Gleichheit sowie der Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit gesehen, wobei auch noch „besondere Anlässe ausgleichender Gerechtigkeit“ Berücksichtigung finden.

Der dritte Zielkomplex umfaßt die Sicherungsziele, mit dem generellen Anliegen der Ausrichtung der Wirtschaftspolitik auf Sicherheit, z. B. Mindern der Zukunftungewißheit, sowie der Erhaltung der produktiven Ressourcen, z. B. Bevölkerungsstand, Ausbildung, Gesundheit, Kapitalstock u. a. Es schließen sich an die Ziele (1) der Stabilisierung der Wirtschaftsprozesse, z. B. konstanter Beschäftigungsgrad—Normalbeschäftigung, radikale oder gemäßigte Vollbeschäftigung je nach Wirkung auf Preisniveau, Stabilisierung des inneren und äußeren Geldwertes, Zahlungsbilanzgleichgewicht, (2) der Wirtschaftsstruktur, z. B. keine Strukturkrisen, Sicherung bestimmter Strukturen aus gesellschafts- oder autarkiepolitischen Gründen, sowie (3) die Sicherung individueller Lebenslagen, z. B. soziale Sicherheit.

(23) Gäfgen, G., „Theorie der Wirtschaftspolitik“, in Ehrlicher, W., Esenwein-Rothe, I., Jürgensen, H., Rose, K. (hrsg.), *Kompendium der Volkswirtschaftslehre*, Bd. 2, 3. Aufl., 1972, SS. 12-33.

Der vierte Zielkomplex ist Ordnungsziele. Über diese Ordnungsziele bietet er die folgende Untergliederung der Zielgruppen an. Ordnungsziele werden (1) nach der Freiheitlichkeit der Machtfaktoren, z. B. psychische Macht über sich selbst, Selbstkritik, Abwehr von Suggestion, psychische Macht über Dinge entsprechend dem technischen Wissen, ökonomische Macht (d. h. Verfügungsmacht über Besitz), soziale Macht über Menschen, (2) nach dem sozialen Frieden, z. B. Entscheidung und Entschärfung von Konflikten, und (3) nach der Verteilungsgerechtigkeit unterscheiden. Unter den Ordnungsziele handelt es sich um das Machtgleichgewicht. Nicht nur des sozialen Friedens wegen, sondern um die Verteilungsgerechtigkeit zu genügen, ist es notwendig. Wichtigste Regelungen seien Konkurrenz, Gegenmacht und demokratische Kontrollen.

Diese Katalogisierung von Zielen verzichtet auf den Nachweis eines inneren Zusammenhangs. Es kann sich daher auch eine völlig andere Zusammenstellung ergeben.⁽²⁴⁾

13. H. Körners Aspekt

H. Körner spricht in seiner Untersuchung davon,⁽²⁵⁾ daß wirtschaftspolitische Aktionen zielbezogen sind, weil sie auf die Veränderung einer gegebenen Lage im gewünschten oder erforderlichen Sinne gerechtet sind. Nach seinem Aspekt sind wirtschaftspolitische Ziele in der Regel keine originären Ziele, sondern abgeleitet aus obersten gesellschaftlichen Werten. Zu diesem Werten zählt er etwa die Kombination von Gerechtigkeit, Ordnung, Bedarfsdeckung, Freiheit, Frieden, Sicherheit und Wohlstand.

(24) Kirschen, E. S. u. a., „Ziel der praktischen Wirtschaftspolitik“, in Gäfgen, G. (hrsg.), *Grundlagen der Wirtschaftspolitik*, 4. Aufl., 1972, SS. 237-259, insbesondere SS. 237-241.

(25) Körner, H., *Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik*, 1977, SS. 23-65.

Eine direkte Ableitung wirtschaftspolitischer Ziele aus solchen Werten ist nicht möglich. Wohl aber können konkrete wirtschaftspolitische Ziele im Lichte dieser obersten Werte interpretiert und geprüft werden. Für die praktische Wirtschaftspolitik sind wirtschaftspolitische Primärziele relevant. Primärziele vermitteln vielmehr zwischen der Ebene der anwendungsrelevanten Konkretisierungsstufe und der Ebene, auf der sich die Wertbestimmungen im Hinblick auf das gesellschaftspolitisch Gewollte befinden, und Primärziele sind grundlegende Leitlinien des wirtschaftspolitischen Handelns.⁽²⁶⁾

Im Gegensatz zu umfassenden, deshalb unspezifizierten Primärzielen sind nämlich die Sekundärziele auf bestimmte wirtschaftliche Problembereiche bezogen. Wie verschiedenartig diese Problembereiche interpretiert werden können, zeigen die in der nationalökonomischen Literaturen vorhandenen Zielkatalog: Eine wohl keineswegs auf Vollständigkeit angelegte Sammlung von Sekundärzielen weist allein 47 Begriffe aus. Die Spezifizierung dieser Begriffe reicht von Globalgrößen wie Wachstum und Konjunkturstabilisierung über sektoral und regional abgegrenzte Ziele wie Einkommensparität in der Landwirtschaft bis zu relativ detailliert faßbaren Normen wie Mindestlohn oder Investitionsförderung. Daher versucht er,

⁽²⁶⁾ Körner, H., a. a. O., S. 28.

⁽²⁷⁾ Pütz, Th., a. a. O., 1971, SS. 79–84. Sekundärziele werden in der Darstellung der ‚Systematisierung der Mittel‘ gefunden. Dabei weichen die in der wirtschaftspolitischen Literatur zu findenden Darstellungen des wirtschaftspolitischen Instrumentariums trotz teilweiser Übereinstimmungen doch soweit voneinander ab, daß er eine eigene Mittel-Systematik (Klassifizierung der Mittel) entwickeln muß. Am meisten verdankt seine Systematik der Abhandlung von E. Tuchtfeldt, „Das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik, ein Beitrag zu seiner Systematik“, in Gäfgen, G. (hrsg.), a. a. O., 1972, SS. 260–273.

die faktisch vorhandenen Sekundärziele nach vier bestimmten Kriterien zu ordnen, z. B. (1) nach Eingriffsbereichen⁽²⁸⁾, d. h. nach Wachstums-, Beschäftigungs-, Verteilungs-, Struktur-, Preisniveau- und Außenwirtschaftszielen, (2) nach faktischen Prioritäten, d. h. nach vorrangigen und nachrangigen Zielen, (3) nach Fristigkeit der relevanten Probleme, d. h. nach Ablauf- und Strukturzielen, (4) nach der Zugehörigkeit zu ökonomischen Funktionsbereichen, d. h. nach Produktions-, Verteilungs-, Sicherungs- bzw. Stabilisierungs-, Struktur- und Ordnungszielen. Diese problemfeldbezogene Sekundärzielsysteme umfassen alle jene partiellen Sekundärziele, die bei der Verwirklichung eines dieser Ziele aufgrund des gesamtwirtschaftlichen Zusammenhangs notwendig mitbetroffen werden.

Zwischenziele (diese werden oft auch als Stufenziele bezeichnet.) bildet die Voraussetzung für die Verwirklichung des ursprünglich formulierten Sekundärzieles.

Die Konkretisierung von wirtschaftspolitischen Zielen kann erst dann als abgeschlossen gelten, wenn Ziele in der Form quantitativer Zielnormen beschrieben werden können. Dies wird erreicht durch die Bestimmung (1) eines absoluten Niveaus, etwa der Staatsnachfrage nach Gütern und Diensten in der relevanten Periode, (2) einer Änderungsrate, etwa des Zuwachses an Zentralbankgeld in der relevanten Periode, (3) von Extremwerten, etwa der Bandbreite, über die sich die Verteilungsposition der Unternehmer und der abhängig Beschäftigten in der relevanten Periode nicht hinaus entwickeln soll⁽²⁹⁾. Die Formulierung von Zielnormen erlaubt nicht nur eine Entscheidung in der Frage, ob ein gegebenes Zielsystem bereits hinreichend operational ist. Sie stellt auch eine unerläßliche Vor-

⁽²⁸⁾ Pütz, Th., a. a. O., 1971, SS. 39-50.

⁽²⁹⁾ Körner, H., a. a. O., S. 33.

aussetzung für die Kontrolle der Zielverwirklichung durch den Einsatz bestimmter Instrumente dar.

Er bildet die Zielhierarchie, die sich aus der Darstellung des instrumentalischen Zusammenhangs von Primärzielen, allgemeinen Sekundärzielen, speziellen Zwischenzielen und letztlich Zielnormen ergibt.

Vorstehende Auswahl von Zielkatalogen der unter 1. bis 13. zitierten wissenschaftlich Wirtschaftspolitiker oder Autoren läßt erkennen, daß es einen verbindlichen Zielkatalog der Verteilungs-, Wachstums-, Stabilisierungs- und Ordnungsziele mit bestimmter Rangfolge der betreffenden Ziele nicht gibt bzw., daß die Unterscheidung von gesellschaftlichen Werten und ökonomischen Zielen in ihren Abgrenzungen und Gliederungen notwendigerweise bis zu einem gewissen Grade willkürlich sind. Dies ist einmal damit zu begründen, daß die Formulierung der betreffenden Ziele stets eine Selektion von bestimmten, in dem jeweiligen Handlungsrahmen als relevant angesehenen Merkmalen bzw. Aspekten eines herrschenden oder angestrebten Zustandes impliziert.

III Zusammenfassung

Bei der Betrachtung der verschiedenen Klassifikationen von Zielen sehen uns wir mit einer ganzen Reihe von Problemen konfrontiert, auf die hier einzugehen wenig fruchtbar erscheint. Der Grund für die verschiedenen Klassifikationen von Zielen ist letztendlich ihre Relevanz in der praktischen Wirtschaftspolitik. Der Grund wird bei Erarbeitung und Zurverfügungstellung von Erkenntnissen für die praktische Wirtschaftspolitik als nützlich angesehen.

Die Ziele oder Zielbündel sind in Abhängigkeit sowohl von den sie tragenden Wertvorstellungen, als auch dem Hintergrund der jeweiligen

theoretischen Vorstellungen zu sehen. Daraus ergibt sich in mancher Hinsicht eine Inkompatibilität bzw. es sind verschiedene Zielformulierungen nicht kommensurabel. Die Zielformulierung ist letzter Gegenstand der politischen Auseinandersetzung.

Die unter 1. bis 13. zitierten Klassifikationen von Zielen haben auch für die Ausmaße der Anwendungen der Klassifikationen von Zielen große Relevanz. Hier können wir die wenigstens folgenden sechs Beispiele der solchermaßen Ausmaße geben.

(1) Wirtschaftspolitische Zielsetzungen im Verhältnis zu rationaler Wirtschaftspolitik⁽³⁰⁾ und Werturteilen.

(2) Optimierungsaufgabe bei Zielkonflikten oder Zielkonkurrenz.⁽³¹⁾

(3) Ziel-Mittel-Beziehungen oder Zweck-Mittel-Verhältnis bzw. Zuordnung von Mittel zu Zielen der Wirtschaftspolitik.⁽³²⁾

(4) Hypothesen über den Zielbildungsprozeß oder Zielbestimmungsprozeß.⁽³³⁾

(30) z. B. Giersch, G., a. a. O., SS. 22-27. Putz, Th., a. a. O., 1971, SS. 12-16, S. 39, S. 50.

(31) z. B. Tuchtfeldt, E., a. a. O., 1971, SS. 30-48. Knips, W., *Die Problematik wirtschaftspolitischer Zielkonflikte*, 1970, SS. 26-34. von Arnim, H. H., *Volkswirtschaftspolitik*, 1974, SS. 39-40. Schachtschabel, H. G., *Allgemeine Wirtschaftspolitik*, 1975, SS. 93-102. Zinn, K. G., a. a. O., S. 50. Mehler, F., a. a. O., SS. 130-195.

(32) z. B. Ohm, H., a. a. O., SS. 38-42, S. 61, S. 70, S. 74, S. 79, SS. 106-110. Krüger, R., a. a. O., SS. 51-52. Diese Problematik ist von manchen Autoren betrachtet worden.

(33) Tuchtfeldt, E., a. a. O., 1971, SS. 9-30. Schneider, H. K., „Zielbestimmung für die Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft“, in Besters, H. (hrsg.), *Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik* (Festschrift für Th. Wessels), 1969, SS. 37-40.

(34) Vgl. hierzu Seraphim, H. -J., a. a. O., SS. 263-268. Meinhold, W., *Volkswirtsc-*

- (5) Praktische Zielkoordinationen.⁸⁵⁾
- (6) Analyse wirtschaftspolitischer Zielfunktionen.⁸⁶⁾

haftpolitik, Teil 1: theoretische Grundlagen der Allgemeinen Wirtschaftspolitik, 1955, SS. 44-51.

85) So z. B. Pütz, Th., a. a. O., 1971, SS. 69-77. Körner, H., a. a. O., SS. 50-65. Jöhr, W. A. und Singer, H. W., a. a. O., SS. 145-181.

86) Vgl. hierzu Pütz, Th., a. a. O., 1971, SS. 69-70. Körner, H., a. a. O., SS. 68-98. Ohm, H., a. a. O., S. 24. Meinhold, W., a. a. O., 2. Aufl., 1970, S. 188, S. 195.