

Karl-Heinz Naßmacher
Hiltrud Naßmacher

Nachhaltige Wirtschaftspolitik in der parlamentarischen Demokratie

Das britische Beispiel



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Karl-Heinz Naßmacher · Hiltrud Naßmacher

Nachhaltige Wirtschaftspolitik in der
parlamentarischen Demokratie

Karl-Heinz Naßmacher
Hiltrud Naßmacher

Nachhaltige Wirtschaftspolitik in der parlamentarischen Demokratie

Das britische Beispiel



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 2009

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2009

Lektorat: Frank Schindler

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-16376-5

Vorwort

Die Nachhaltigkeit politischen Handelns zu erhöhen ist ein wesentliches Ziel der Politikwissenschaft, wenn sie sich nicht nur der Analyse politischen Geschehens widmen, sondern zugleich als „Policy Science“ Empfehlungen für die konkrete Gestaltung der Politik geben will.

Wirtschaftspolitik in pluralistischen Demokratien stellt einen besonders interessanten Gegenstand wissenschaftlicher Analyse dar. Neuerdings wird meist der Begriff „Politische Ökonomie“ verwendet, um den Untersuchungsfokus näher zu beschreiben, nämlich den Zusammenhang zwischen Politik und Ökonomie.¹ Auch unter Wissenschaftlern wird weit hin angenommen, dass in demokratischen Staaten die Regierung einem Trend zur schleichenden Inflation gegenüberstehe. Das politische Ziel wirtschaftlicher Stabilität scheint gewissermaßen a priori gefährdet zu sein.² Versucht eine Regierung durch geeignete wirtschaftspolitische Maßnahmen die ständige Kaufkraftminderung zu verhindern, dann ergeben sich Wachstumsverluste. Solche Einflussnahmen auf den Prozess der stetigen Steigerung des Lebensstandards können erhebliche politische Folgen auslösen. Wirtschaftliches Wachstum ist heute eine wichtige Voraussetzung für politische Stabilität.³

Politikwissenschaftler haben sich seit geraumer Zeit damit beschäftigt, die unterschiedliche Performance von institutionellen Arrangements herauszuarbeiten. Dabei wurden seit den 1960er Jahren konkordante und korporatistische Entscheidungsmuster als wünschenswert für moderne Demokratien empfohlen. In vergleichenden Arbeiten überwiegen quantitative Forschungszugänge. Seit einiger Zeit wird allerdings gefordert, diese durch qualitative Longitudinalanalysen zu ergänzen. Eine solche Untersuchung wird hier vorgelegt. Das Ergebnis ist eine Langzeitstudie im doppelten Sinne.

Erste Arbeiten wurden im Jahre 1968 im Rahmen des Projekts „Politische Voraussetzungen wirtschaftlicher Stabilität“ am Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln durchgeführt, ein Zwischenergebnis bereits 1969 veröffentlicht.⁴ Diese Studie knüpft an die damaligen Befunde an und arbeitet die wissenschaftlichen Ergebnisse und politischen Entwicklungen der letzten vier Jahrzehnte auf.

Dank gebührt zunächst allen, die in der Zwischenzeit durch studentische Abschlussarbeiten an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg das Thema weiterverfolgt und damit Teile dieses Manuskripts vorbereitet haben: Dr. Doris Cordes, Holger Fischer, M.A., und Christian Thode, M.A. Hinzu kommen jene, ohne deren Hilfe dieses Buch nicht zustande gekommen wäre: Elisabeth Wiese erledigte in bewährter Weise die Textverarbeitung und Annegret Kunde sorgte für den Nachschub an Literatur. Prof. Dr. Hiltrud Naßmacher hat die Informationen zusammengeführt, aktualisiert und um wesentliche Aspekte ergänzt.

Oldenburg, im August 2008

Karl-Heinz Naßmacher

¹ Obinger, Kittel, Wagschal 2003, S. 3.

² Plümper 2003, S. 40.

³ S. d. Hermens 1964, insb. S. 10f. und Kaltefleiter 1968, insb. S. 94, 156f., 169ff.

⁴ Naßmacher 1969, S. 637ff.

Inhaltsübersicht

Vorwort	5
Inhaltsübersicht	7
Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen	9
A. Problemstellung	11
1. Makel pluralistischer Demokratie?	11
2. Nachhaltige Wirtschaftspolitik als Anspruch	13
3. Parlamentarische Demokratie als Handlungsrahmen	16
a) Performance demokratischer Systeme in der Wirtschaftspolitik	16
b) Arbeitsweise des parlamentarischen Systems	18
c) Stellung der Verbände im parlamentarischen System	21
4. Hindernis nachhaltiger Wirtschaftspolitik?	22
B. Wirtschaftspolitik Großbritanniens seit 1918	27
1. Zwischenkriegsperiode (1918-1938)	27
2. Nachkriegszeit (1945-1951)	36
3. Wirtschaftspolitik des Stop-Go (1951-1964)	43
4. Versuche einer Stabilitäts- und Wachstumspolitik (1964-1979)	51
a) Anschluss an den europäischen Markt	52
b) National Plan	53
c) Lohn- und Preiskontrollen/ Einkommenspolitik	55
d) Gewerkschaftsgesetzgebung	60
5. Thatchers „Revolution“	61
a) Finanzpolitik	63
b) Gewerkschaftspolitik	64
c) Privatisierungspolitik	69
6. Zusammenfassung	75
C. Branchen als Motoren des Wirtschaftswachstums	77
1. Branchenentwicklung in „langen“ Wellen	77
2. Branchen der industriellen Revolution	80
a) Kohlenbergbau	80
b) Textilindustrie	88
c) Stahlerzeugung	95
d) Eisenbahn	103

3. Branchen der industriellen Modernisierung	107
a) Automobilbau	108
b) Chemieindustrie	115
c) Elektroindustrie	121
4. Zusammenfassung	127
D. Strukturelle Ursachen der wirtschaftlichen Schwierigkeiten	130
1. Probleme der britischen Wirtschaftspolitik	130
a) Zahlungsbilanzschwächen	131
b) Stop-Go-Verlauf	131
c) Langsames Wachstum	132
2. Vermeintliche Ursachen der Krise	133
a) Veränderte Rolle Großbritanniens in der Welt	133
b) Wirtschafts- und Sozialpolitik seit 1945	135
c) Britisches Wachstumspotenzial	137
d) Britische Wirtschaftsmentalität	138
3. Tatsächliche Ursachen der Krise	139
a) Rolle der Gewerkschaften	140
b) Rolle des Managements	143
c) Überwindung der Krise als politisches Problem	146
4. Retardierende Elemente im politischen Prozess	147
a) Kandidatenaufstellung	148
b) Parteienfinanzierung	152
5. Zusammenfassung	153
E. Wirkungen der neokonservativen Wende	156
1. Gezielte Reformen in der britischen Wirtschaft	156
a) Unternehmensstruktur	156
b) Management	159
c) Gewerkschaftsstruktur	161
2. Modernisierung innerparteilicher Strukturen	168
a) Parteienfinanzierung	168
b) Kandidatenaufstellung	172
3. Ergebnis	179
Literaturverzeichnis	188

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

<i>Abbildung 1:</i>	Beschäftigung, Löhne und Preise in Großbritannien (1919-1930)	28
<i>Abbildung 2:</i>	Entwicklung des Volkseinkommens in den großen Industrieländern (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, USA; 1925/1934 = 100)	35
<i>Abbildung 3:</i>	Institutionen staatlicher Wirtschaftsplanung	54
<i>Tabelle 1:</i>	Wachstumsraten westlicher Industrieländer (realer Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts - BIP - in %)	23
<i>Tabelle 2:</i>	Zahlungsbilanz Großbritanniens (1946 bis 1966; in Millionen £)	25
<i>Tabelle 3:</i>	„Dollarlücke“ des „Sterling-Gebietes“ (1946-1950; in Mio. US-Dollar)	39
<i>Tabelle 4:</i>	Tatsächliche Salden des britischen Staatshaushalts in der Nachkriegszeit (Überschüsse +; Defizite -)	41
<i>Tabelle 5:</i>	Indikatoren für die Stop-Go-Politik	44
<i>Tabelle 6:</i>	Wichtige Positionen der britischen Zahlungsbilanz (1951-1964; in Mio. £)	46
<i>Tabelle 7:</i>	Privatisierungen	72
<i>Tabelle 8:</i>	Indices für Produktionszweige (1980=100)	127
<i>Tabelle 9:</i>	Investitionsquote westlicher Industrieländer (1956-1965) (nominale Bruttoinvestition in % des nominalen Bruttosozialprodukts)	144
<i>Tabelle 10:</i>	Ausgewählte soziale Gruppen im britischen Unterhaus (1951-1979)	148
<i>Tabelle 11:</i>	Vertretung einzelner Gewerkschaften im Unterhaus (1945-1979)	149
<i>Tabelle 12:</i>	Abschneiden der Konservativen Kandidaten mit Internatsausbildung (1951-1979)	151
<i>Tabelle 13:</i>	Mitglieder- und Organisationsentwicklung der britischen Gewerkschaften (1960-1995)	163
<i>Tabelle 14:</i>	Ausgewählte soziale Gruppen im britischen Unterhaus (1983-2005)	173
<i>Tabelle 15:</i>	Abschneiden der Konservativen Kandidaten (1983-2005)	174
<i>Tabelle 16:</i>	Wachstumsraten westlicher Industrieländer (1981-2006) (realer Zuwachs des BIP in %)	184
<i>Tabelle 17:</i>	Gesamtwirtschaftliche Daten im internationalen Vergleich	185
<i>Tabelle 18:</i>	Situation der 55- bis 64-Jährigen im Vergleich (2002)	185
<i>Tabelle 19:</i>	Anteil der Langzeitarbeitslosen im Vergleich*	186

A. Problemstellung

Als im Oktober 1964 die neue britische Regierung unter Führung von Harold Wilson ihr Amt antrat, war sie entschlossen, die wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Landes zu beenden. Den Weg zu diesem Ziel glaubten die Labour-Politiker bereits in ihrem Wahlprogramm abgesteckt zu haben: An die Stelle der Stop-Go-Politik der Konservativen sollte ein zielbewusstes Gesamtkonzept in Gestalt eines nationalen Wirtschaftsplans treten.¹ Im November 1967 sah sich die 1966 durch eine Neuwahl bestätigte Regierung aber gezwungen, das £ Sterling um 14,3% abzuwerten. Der verantwortliche Ressortminister, Schatzkanzler Callaghan, trat zurück. Die Meinungsforscher registrierten den seit Jahren niedrigsten Stand der Wahlchancen einer Regierungspartei. Aber es sollte noch schlimmer kommen: Im Februar 1974 sah sich der Premierminister Heath veranlasst, auf einen Bergarbeiter-Streik mit dramatischer Energieverknappung („Drei-Tage-Woche“) durch vorzeitige Unterhauswahlen zu reagieren: „Wer regiert eigentlich das Land, die Regierung oder die Gewerkschaften?“² Nur fünf Jahre später musste sein Nachfolger Callaghan nach einem „winter of discontent“ ebenfalls die Flucht in Neuwahlen antreten.³

Weder den Konservativen Regierungen noch denen der Labour Party war es gelungen, die latente Zahlungsbilanzkrise und die ausgeprägte Wachstumsschwäche der Nachkriegszeit zu überwinden. Offenbart sich darin eine Schwäche des politischen Systems? Ist es für demokratische Regierungssysteme von ihrer Struktur her unmöglich, bestimmte politische Probleme erfolgreich zu bewältigen? Diese Fragen drängen sich nicht nur dem Beobachter der britischen Wirtschaftsentwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg auf, sie stellen sich auch für andere Länder. In Großbritannien scheint dreißig Jahre später das Problem gebannt; heute ist die damals als „britische Krankheit“ apostrophierte Wachstumsschwäche nahezu ständiger Gast auf dem europäischen Kontinent.

1. Makel pluralistischer Demokratie?

Die Leistungen einer Regierung im Hinblick auf die Wirtschaftsentwicklung sind für die Stabilität eines politischen Systems besonders wichtig, denn hierauf beziehen sich die Erwartungen der Bevölkerungsmehrheit und mächtiger Interessengruppen.⁴ Hohes Wirtschaftswachstum entschärft soziale Konflikte.⁵ „Eine vergleichende Untersuchung der Bedeutung wirtschaftspolitischer Leistungen (gemessen an Vollbeschäftigung, Preisniveaustabilität und Einkommenswachstum) für die Unterstützung politischer Parteien in den

¹ „The New Britain“, The Labour Party's Manifesto for the 1964 General Election.

² Der Slogan „Who governs Britain, H.M. Government or the unions?“ findet sich nicht im Wahlprogramm der Konservativen. Er ist auch nicht als Zitat von Heath nachweisbar, dominiert aber die kollektive Erinnerung an den damaligen Wahlkampf.

³ Großbritannien hatte gegenüber Österreich, Deutschland und Schweden zwischen 1974 und 1979 im Durchschnitt das geringste Wirtschaftswachstum, die höchste Inflationsrate und die höchste Arbeitslosenquote (Scharpf 1987, S. 66).

⁴ Lipset 1960, S. 77.

⁵ Lohneis 1978, S. 289f.

USA, Großbritannien und der Bundesrepublik hat gezeigt, dass die Wähler in angelsächsischen Ländern sensibler auf Veränderungen der wirtschaftspolitischen Leistungsbilanz reagieren als in Deutschland.⁶

Alexis de Tocqueville meinte, „daß die Demokratie nicht im geheimen planen, ihre Politik stetig verfolgen und die Ergebnisse in Geduld abwarten könne“.⁷ Dies ist der Demokratie in den verschiedensten Formulierungen und unter Anwendung auf einzelne Teilbereiche der Politik immer wieder vorgeworfen worden: sie sei von ihrer Struktur her unfähig, bestimmte Probleme angemessen zu lösen.⁸ Seitdem die Globalisierung immer stärker erfahrbar wird, trauen Beobachter (demokratischen) Nationalstaaten in der Wirtschaftspolitik immer weniger Problemlösungskompetenz zu.

Als innenpolitische Variante dieser These wurde nach dem Zweiten Weltkrieg die Behauptung formuliert, Demokratien seien zu einer „rationalen“ Wirtschaftspolitik nicht fähig.⁹ Diese Annahme wird begründet durch Hinweise auf die Vollbeschäftigungspolitik, den Wohlfahrtsstaat und die ständige Neubewilligung von Subventionen, also die - möglichst gleichzeitige - Befriedigung von Gruppenansprüchen, die zu einer schleichenden Inflation führen. Diesen Forderungen stehe eine demokratische Regierung machtlos gegenüber, weil sie fürchten müsse, durch Nichtbewilligung einzelner Ansprüche oder gar durch gezielte Gegenmaßnahmen große Bevölkerungsgruppen zu verärgern und damit Wähler zu verlieren. So meinte Dieter Grosser, es sei „in keinem der demokratischen Industrieländer gelungen, das Streben der Gruppen nach steigenden Einkommen so zu zügeln, dass inflationäre Wirkungen ausblieben“.¹⁰ Vielmehr kommt es nach Jöhr in diesen Ländern zu einer „wirtschaftspolitischen Praxis, die bald diese, bald jene Interessengruppe zufriedenstellen möchte, die von der augenblicklichen Situation bestimmt ist und die nicht selten Maßnahmen ergreift, die sich gegenseitig durchkreuzen“.¹¹ Es liegt nahe anzunehmen, dass eine solche Politik langfristig der Gesellschaft schadet.

Eine wesentliche Ursache dieser Abläufe wird gelegentlich in der „mangelnden Trennung von Partei- und Wirtschaftspolitik“ oder auch – umfassender – in „dem Spiel der Parteien und dem Einfluss der Lobbies“ gesehen,¹² d.h. in dem für eine demokratisch regierte, pluralistische Gesellschaft charakteristischen Prozess politischer Willensbildung. Dieser Diagnose entspricht die Therapie: Um zu einer nachhaltigeren Gestaltung der Wirtschaftspolitik zu gelangen, bedarf es einer Reform der demokratischen Einrichtungen. So schlug Helmut Arndt vor, die Zuständigkeit für „wirtschaftspolitische Maßnahmen unabhängigen Institutionen zu übertragen ..., die so konstruiert sind, daß sie ihre Entscheidungen unabhängig von wahltaktischen Erwägungen und unabhängig von den Einflüssen der Lobbies zu fällen vermögen“.¹³

In der Diskussion über diesen Vorschlag kritisierte Heiner Flohr u.a. die zugrunde liegende Annahme, die erforderlichen Entscheidungen ließen sich ausschließlich mit Sachverstand treffen, wenn man aus dem Bereich politischer Entscheidungen einen Teil herauslöse

⁶ Kevenhörster 2008, S. 202 unter Verweis auf Hibbs 1987, S. 218ff., 290ff.

⁷ Tocqueville 1959, S. 264.

⁸ So wird häufig eine prinzipielle Unterlegenheit demokratisch regierter Staaten gegenüber Diktaturen als „ehernes Gesetz“ der internationalen Beziehungen angesehen.

⁹ Vgl. Buchanan 1964, S. 20f.; Leoni 1964, S. 28.

¹⁰ Grosser 1967, S. 578.

¹¹ Jöhr 1967, S. 75.

¹² Arndt 1967, S. 33, 35.

¹³ Ebenda, S. 35f.

und gleichsam dadurch entpolitisiere, dass parteineutralen Sachverständigen Entscheidungsgewalt übertragen werde. Die von Arndt vorgeschlagenen Institutionen wären weder demokratisch legitimiert noch politisch verantwortlich.¹⁴ Die Frage nach den Möglichkeiten einer angemessenen Wirtschaftspolitik muss für demokratische Regierungssysteme scheinbar negativ beantwortet werden.¹⁵ Insoweit wird der Anfangsverdacht unzureichender Handlungsfähigkeit demokratischer Systeme auf das wirtschaftspolitische Handeln ihrer Regierungen konkretisiert.

Der wirtschaftspolitische Alltag in pluralistischen Demokratien zeigt immer wieder, dass es auf die Dauer nicht gelingt, Stabilität und Wachstum durch entsprechende wirtschaftspolitische Maßnahmen gleichzeitig zu realisieren. Die Ursache dieser Situation sah Goetz Briefs darin, dass sich der demokratische Staat von den „real-befestigten“ Interessenverbänden mediatisieren lasse.¹⁶ Dabei unterschätzt er jedoch die Unterschiede der politischen Möglichkeiten von wirtschaftlichen Interessengruppen und ihren Organisationen, den Verbänden, in einzelnen demokratischen Staaten.

Entgegen solchen, in älteren Arbeiten aufgestellten, Vermutungen betont Obinger, dass Demokratien „keineswegs notwendigerweise einen Hemmschuh für die ökonomische Entwicklung darstellen. ... Es besteht somit kein Zielkonflikt zwischen Demokratie und wirtschaftlichem Erfolg.“¹⁷ Auch Kriekhaus weist darauf hin, dass statistische Auswertungen keinen Beweis für die These erbrachten, dass Demokratien Wirtschaftswachstum positiv oder negativ beeinflussen.¹⁸ Die Hypothese eines strukturellen Makels pluralistischer Demokratien kann also nicht ohne Weiteres akzeptiert werden, sie ist vielmehr eingehend zu prüfen. Damit wird das Spannungsverhältnis zwischen „pluralistischer Demokratie“ und „nachhaltiger Wirtschaftspolitik“ zum Gegenstand der Untersuchung.

2. Nachhaltige Wirtschaftspolitik als Anspruch

Pluralistische Demokratien sind gekennzeichnet durch eine entwickelte, hochindustrialisierte Wirtschaft, eine marktwirtschaftliche Ordnung, eine intensive internationale Verflechtung und unbeschränkte Konvertibilität ihrer Währungen sowie eine „Gesellschaftsordnung, die auch den privaten Interessengruppen Einfluss auf die wirtschaftspolitische Willensbildung einräumt“,¹⁹ kurzum eine Vielzahl von Rahmenbedingungen, die sich jeder einfachen Festlegung von Ziel-Mittel-Relationen in den Weg stellen. Im Allgemeinen gilt für sie ein Zielkatalog der Wirtschaftspolitik, den das deutsche Stabilitätsgesetz definiert: Wirtschaftspolitische „Maßnahmen sind so zu treffen, daß sie ... gleichzeitig zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen“.²⁰ Herbert Giersch brachte dieses Zielsystem, das so genannte „magische Viereck“, auf die Kurzfor-

¹⁴ Flohr 1967, S. 61.

¹⁵ So auch das Fazit von Johnson (1977) für Großbritannien, der eine umfassende Verfassungsdebatte anregt.

¹⁶ Briefs 1966, S. 46, 57.

¹⁷ Obinger 2004, S. 86; s.a. ebenda, S. 62.

¹⁸ Kriekhaus 2006, S. 317.

¹⁹ Giersch 1967, S. 114.

²⁰ § 1, Satz 2 Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft. Vom 8. Juni 1967 (BGBl. I, S. 582).

mel „Wachstum und Stabilität in der offenen Gesellschaft“²¹, wobei sowohl das in beiden Zielen angelegte Konfliktpotenzial als auch das durch diese Offenheit bedingte „Störpotenzial“ bedeutsam sind.

Ungeachtet dieser Zusammenhänge postuliert Giersch: „Rational nenne ich eine Politik, die planmäßig auf die Verwirklichung eines umfassenden, wohlgedachten und in sich ausgewogenen Zielsystems gerichtet ist und dabei den höchsten Erfolgsgrad erreicht, der unter den jeweiligen Umständen möglich ist“.²² Die erste Schwierigkeit ergibt sich aus der Tatsache, dass niemals ein einzelnes Ziel angestrebt wird, sondern stets die Realisierung einer Reihe von wünschbaren Zielen. Weiterhin muß das Zielsystem den "jeweiligen Umständen" adäquat sein. Hier werden seit Jahren nur die wachsende Globalisierung und die vielfältigen Umweltbelastungen gesehen. Inzwischen sind auch die alternden Gesellschaften eine wesentliche Herausforderung. Die Koordination der Ziele zu einer verbindlichen Rangordnung ist Gegenstand von politischen Entscheidungen. Auf das politisch definierte Zielsystem bezogen, lassen sich dann zieladäquate Maßnahmen formulieren. Als Maßstab für deren Zieladäquanz müssen die Erkenntnisse wissenschaftlicher Forschung auf den durch die jeweilige Politik betroffenen Gebieten dienen, im Falle der Wirtschaftspolitik nicht nur solche der Volkswirtschaftslehre. Der Erfolg der Politik ist dann sowohl vom jeweiligen Stand der wissenschaftlichen Forschung in unterschiedlichen Disziplinen als auch von den politischen Entscheidungen über Zielsystem und Mittelwahl sowie der Durchsetzung aller Maßnahmen, die den angestrebten Zielen adäquat erscheinen, abhängig.

Damit ist allerdings für die Beurteilung einer konkreten Politik nur wenig gewonnen, da sowohl beim Maßstab als auch beim Bezugspunkt ständige Veränderungen möglich sind. Politik agiert zukunftsbezogen, also unter Unsicherheit, die auch durch wissenschaftliche Einsichten prinzipiell nicht überwunden werden kann. Bereits die Formulierung einer Wirtschaftspolitik mit Hilfe wissenschaftlicher Erkenntnisse stößt auf erhebliche Schwierigkeiten, ganz abgesehen von dem Problem, eine solche Wirtschaftspolitik im Prozess der politischen Willensbildung durchzusetzen, also die tatsächlichen politischen Entscheidungen damit in Einklang zu bringen. Der Ansatz, konkrete Politik aufgrund ihrer Übereinstimmung mit Ergebnissen der Wissenschaft als rational zu beurteilen, erweist sich für die weitere Untersuchung als nicht fruchtbar. Der Hinweis, dass Politik „zielbewußt und sachgerecht“ sein muss,²³ verdeckt unterschiedliche Rationalitäten. Wirtschaftspolitik muss die

- ökonomische Rationalität, also die Ausrichtung an einem Zielsystem und die Auswahl adäquater Mittel/ Maßnahmen zu dessen Erreichung, ebenso beachten wie die
- politische Rationalität, also die kurzfristige Befriedigung wichtiger Wählergruppen und die langfristige Bearbeitung wichtiger Probleme (Responsivität).

Allzu leicht gerät in den Diskussionen über Tagespolitik die langfristige Dimension aus dem Blick. Neben kurzfristigen Maßnahmen, die durch die verschiedenen Teilgebiete der Volkswirtschaftslehre, z.B. Wachstums-, Wettbewerbs-, Konjunktur-, Finanz-, Geld-, Regional- und Sektoralpolitik, nahegelegt werden, müssen die langfristig notwendigen Strukturanpassungen einer hoch entwickelten Volkswirtschaft rechtzeitig und angemessen bearbeitet bzw. begleitet werden. Nur so kann die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes langfris-

²¹ Giersch 1967, S. 115. Insbesondere wirtschaftliches Wachstum wird als zentrales Ziel moderner Staaten bezeichnet (Kriekhaus 2006, S. 317).

²² Giersch 1960, S. 22.

²³ Ebenda, S. 23.

tig gesichert und dadurch die Überforderung der Allgemeinheit und zukünftiger Generationen mit sozialen Kosten vermieden werden.

Damit nähert sich der Diskurs um „rationale“ Politik einem Diskussionsstrang, der sich in den letzten Jahren als Debatte über „Nachhaltigkeit“ auf Umweltbelastung und Umweltzerstörung bezog.²⁴ Auch hier geht es um die Langfristperspektive in der Politik, die Sicherung der Lebensgrundlagen für die nächste Generation. Allerdings kamen dabei wichtige Fragen zu kurz. So ist es genauso bedeutsam, in einer alternden Gesellschaft die zukünftige Generation nicht mit einem Übermaß an sozialen Kosten zu belasten. Der Begriff „nachhaltige Wirtschaftspolitik“ bezeichnet also eine Zweck-Mittel-Beziehung, die dadurch charakterisiert ist, dass versucht wird, bestimmte Ziele mit den geringsten langfristigen ökonomischen, ökologischen und sozialen Kosten zu erreichen.

Es ist daher angemessen, den gemeinten Anspruch an Wirtschaftspolitik nicht lediglich als „rationale“, sondern als „nachhaltige“ Politik zu bezeichnen. Nachhaltige Politik ist langfristig rationale Politik. Sie will nicht nur die Lebensqualität der heutigen Generation befriedigen, sondern auch die Lebenschancen zukünftiger Generationen nicht gefährden. Die Verknüpfung dieser drei Begriffe (Politik, langfristig, rational) mag für manche auf die Quadratur des Kreises, eher noch auf die Verkügelung des Kubus, hinauslaufen. Tatsächlich ist die gesteigerte Zukunftsfähigkeit von Politik das ständige Ziel jeder Politikberatung auf wissenschaftlicher Grundlage. Politik, die von den langfristigen Wirkungen ihres Handelns abstrahiert, ist a priori schlechte Politik, weil sie künftigen Generationen ohne weitere Erwägung die Folgen aktuellen Handelns aufbürdet. Dies betrifft in einer alternden Gesellschaft vor allem die sozialen Kosten, die bisher eher ausgeblendet wurden. Dazu gehören auch Lasten aus dem Rückbau von Branchen, die am Markt keine Zukunft haben.

Damit dies keine Wunschvorstellung bleibt, darf nicht aus dem Blick geraten, dass verschiedene Bereiche menschlichen Handelns (etwa Wirtschaft und Politik) durchaus unterschiedlichen Prioritäten unterliegen können. Was ökonomisch zukunftsfähig ist, kann politisch höchst irrational sein und umgekehrt. Deshalb soll hier ein differenzierterer Maßstab für die Beurteilung wirtschaftspolitischer Maßnahmen angewendet werden. Sie müssen ebenso wirtschaftlich aussichtsreich (also nachhaltig) als auch politisch durchsetzbar sein. Anders als mit der traditionellen Bezeichnung „rationale“ Wirtschaftspolitik werden mit dem Begriff der Nachhaltigkeit sowohl die langfristigen wirtschaftlichen Folgen als auch die sozialen und ökologischen Entwicklungen berücksichtigt. Eine Wirtschaftspolitik, die langfristige Veränderungen der Weltwirtschaft außer Acht lässt, kann für keine entwickelte Volkswirtschaft zukunftsfähig sein. Daneben muss für eine zügige und kontinuierliche politische Durchsetzung, also für das politisch Machbare und die strategische Interventionsfähigkeit, kurzum für Handlungsfähigkeit, gesorgt werden.

Als Träger dieses Anspruchs kommt von den am politischen Willensbildungsprozess Beteiligten nur die politische Führung in Betracht. Sie ist in demokratischen Staaten darauf angewiesen, sich bei der nächsten Wahl der Entscheidung der gesamten Bevölkerung zu stellen und in der Wahl die Zustimmung einer Mehrheit der Wähler zu finden. In dieser Situation wird die Regierung, um auch nach der nächsten Wahl an der Macht zu bleiben, bei ihren politischen Entscheidungen versuchen, die Interessen möglichst großer Teile der Bevölkerung zu berücksichtigen. Andererseits kann das aktuelle Interesse der Bevölke-

²⁴ Die einseitige Betonung dieses Aspekts lässt sich seit den 1980er Jahren beobachten. Zur kritischen Auseinandersetzung mit dem Einfluss der Technikentwicklungen auf die ökonomische Entwicklung s. Erbrich 2004, S. 22f.

rungsmehrheit nicht als Rechtfertigung dazu dienen, die langfristigen Probleme des Landes (wettbewerbsfähige Wirtschaft, leistungsfähige Sozialsysteme) zu vernachlässigen.

Der Anspruch auf nachhaltige Politik richtet sich in jedem politischen System vorrangig an die jeweilige Regierung. In Demokratien agiert jede Regierung in einem politischen Kräftefeld, das durch die Gesamtheit der Bürger (Wähler) einerseits und den Wettbewerb von Agenten der öffentlichen Meinung andererseits gekennzeichnet ist. Im öffentlichen Diskurs über politische Themen (also auch die Wirtschaftspolitik) haben drei Gruppen von „intermediären Institutionen“ eine herausgehobene Position inne: Medien, Verbände, Parteien. Für unsere Fragestellung ergibt sich aus dieser Einordnung ein wichtiger Hinweis: Die Stellung der Regierung in diesem politischen Kräftefeld (Wähler, Medien, Verbände, Parteien) entscheidet über ihre Möglichkeiten nachhaltige Wirtschaftspolitik zu gestalten.

Für die Gestaltung von politischen Entscheidungen durch Regierungen und Verbände kommt es nicht auf die tatsächlichen Erwartungen der Betroffenen, sondern gerade auf deren Perzeption durch die Entscheidungsträger an.²⁵ Verbände gehen meist davon aus, dass ihre Mitglieder vor allem an der baldigen Befriedigung ihrer Ansprüche bei der Verteilung des Sozialprodukts interessiert sind, d.h. der Verbandspolitik in Einzelfragen liegt eine kurzfristige Zielsetzung zugrunde. Hinzu kommt auch das von der Verbandsführung definierte „autonome Verbandsinteresse“, auf dessen Bedeutung Götz Briefs eindringlich hingewiesen hat.²⁶ Demgegenüber wird von jeder Regierung erwartet, dass sie *alle* durch eine bestimmte Maßnahme verursachten wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Kosten bei ihren Entscheidungen berücksichtigt. Die politische Führung kann also, wenn sie nachhaltig handeln will, nicht nur die kurzfristigen Kosten berücksichtigen, sie darf auch die langfristigen Auswirkungen ihrer Maßnahmen auf die gesamte Volkswirtschaft nicht vernachlässigen. Die Gestaltung einer solchermaßen „nachhaltigen Wirtschaftspolitik“ ist stets geprägt durch die spezifischen Handlungsmöglichkeiten und -grenzen des jeweiligen politischen Systems.

3. Parlamentarische Demokratie als Handlungsrahmen

In allen Demokratien sind nicht nur Parteien und Medien, sondern auch Verbände in den Prozess der politischen Willensbildung eingegliedert, weil jene eine wesentliche Rolle bei der Artikulation und Aggregation der einzelnen Gruppeninteressen spielen. Die Art der Eingliederung ist unterschiedlich; die konkreten Einflussmöglichkeiten der Verbände in einem Lande hängen von der Struktur seines politischen Systems ab.

a) *Performance demokratischer Systeme in der Wirtschaftspolitik*

Seit Lijphart ist es üblich, beim Vergleich politischer Systeme zwischen Mehrheits- und Konkordanzdemokratien zu unterscheiden. Bei Ersteren ist der Wettbewerb zwischen Parteien und (Teil-)Eliten entscheidend, für Letztere die Einbindung aller wichtigen Gruppen in Entscheidungsprozesse typisch. „Je stärker die konkordanzdemokratischen Strukturen ausgebaut sind, desto tendenziell stärker ist der Neokorporatismus, d.h. die mehr oder min-

²⁵ Die Bedeutung der Perzeption für das politische Handeln hat Werner Kaltefleiter (1968, S. 108f.) am Beispiel des Wahlverhaltens aufgezeigt.

²⁶ Briefs 1931, S. 162.

der formelle Kooperation zwischen Staat und Verbänden bei der Politikformulierung und Politikdurchführung über mehrere Politiksektoren hinweg.²⁷ Die wissenschaftliche Debatte kreist nicht nur um die Zuordnung der einzelnen politischen Systeme, über die allerdings inzwischen ein breiter Konsens erzielt wurde (wobei Lijphart einflussreich ist),²⁸ sondern auch um die Entscheidungsfähigkeit, oder neuerdings Performance, der politischen Systeme, u.a. in wirtschaftspolitischen Fragen.

Da nur eine begrenzte Anzahl von empirischen Studien vorliegt, die zudem methodisch nicht vergleichbar sind, können Befürworter von konkordanten Entscheidungsprozessen auf Ergebnisse verweisen, in denen Konkordanzdemokratien im Vergleich zu Konkurrenzdemokratien gut abschneiden. „Zum Beispiel sind in den Konkordanzdemokratien Konflikte zwischen Arbeitsmarktparteien insgesamt weniger heftig und weniger zahlreich als in den typischen Konkurrenzdemokratien.“²⁹ Auch der inkrementelle Reform- und Politikstil in Konkordanzdemokratien wird als vertrauensbildend für die Wirtschaftstätigkeit gesehen.³⁰ Dagegen wächst die Wirtschaft in Konkurrenzdemokratien tendenziell schneller als in Konkordanzdemokratien.³¹ Die Konkordanzdemokratie tut sich in Situationen mit Herausforderungen, die rasche Anpassung, Innovation und größere Kurswechsel in kurzer Frist verlangen, schwerer. „Reformen ... lassen sich gegen den Widerstand mächtiger Großgruppen kaum durchsetzen.“³²

Die Vergleichbarkeit von Ergebnissen der Performance-Forschung ist – wie Roller aufzeigt – auch dadurch nicht gegeben, dass willkürlich Kriterien für die Messung eingesetzt werden.³³ Von Lijphart wird u.a. das makroökonomische Management als Indikator verwendet. Es beinhaltet „die geläufigen ökonomischen Performance-Indikatoren wie Wachstumsrate, Inflationsrate, Arbeitslosigkeit, aber auch Streikaktivitäten, Budgetdefizit und Indices, die den Grad der ökonomischen Freiheit in einem Land messen.“³⁴ Manfred G. Schmidt hat acht Kriterien für die Zukunftsfähigkeit der Demokratie als Maßstab für die Performance von Staaten gewählt, darunter das langfristige Wirtschaftswachstum, die Inflationsrate, die Arbeitslosenquote, das Arrangement in Bildung und Ausbildung, die Förderung von Forschung und Entwicklung, die familienfreundliche Politik und den Umweltschutz. „Die Liste der zukunftsfähigsten Staaten wird von Norwegen angeführt; auf den nächsten Plätzen folgen Schweden, Österreich, USA, Japan, Finnland und die Schweiz.“³⁵ Bezeichnenderweise handelt es sich um Länder, die mit Ausnahme der USA verhandlungsdemokratische Entscheidungsprozesse haben, also den Konkordanzdemokratien mit hohem korporatistischen Politikvermittlungsanteil zuzurechnen sind. Schmidt nimmt den denkbaren Einwand vorweg, dass die Einbeziehung der Sozialpolitik andere Befunde hervorbringen könnte. Wie so oft sieht er bei Berücksichtigung dieses Aspekts dennoch die nordeuropäischen und kontinentaleuropäischen Staaten in überdurchschnittlicher Position. Ein ande-

²⁷ Schmidt 1995, S. 234 unter Bezug auf Lijphart/ Crepez 1991, Lehbruch 1993, Schmitter/ Lehbruch 1979 und Lehbruch/ Schmitter 1992.

²⁸ Lijphart 1999.

²⁹ Schmidt 1995, S. 239.

³⁰ Obinger 2004, S. 96.

³¹ Ebenda. Bei diesen Aussagen kommt es sehr stark auf den Analysezeitraum an. So war zum Zeitpunkt des Abstiegs Großbritanniens, das üblicherweise den Konkurrenzdemokratien zugerechnet wird, die positive wirtschaftspolitische Performance von Österreich bemerkenswert (Scharpf 1987, S. 66).

³² Kevenhörster 2003, S. 232.

³³ Roller 2004, S. 306.

³⁴ Ebenda, S. 300 unter Bezug auf Lijphart 1999, S. 258.

³⁵ Schmidt 2005, S. 77f.