

Volkswirtschaftliche Schriften

Heft 474

**Ordnungskonforme
Wirtschaftspolitik in der
Marktwirtschaft**

**Festschrift für
Prof. Dr. Hans-Rudolf Peters
zum 65. Geburtstag**

**Herausgegeben von
Sylke Behrends**



Duncker & Humblot · Berlin

**Ordnungskonforme Wirtschaftspolitik
in der Marktwirtschaft**

**Festschrift für Prof. Dr. Hans-Rudolf Peters
zum 65. Geburtstag**

Volkswirtschaftliche Schriften

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

Heft 474



Hans-Rudolf Lütens

Ordnungskonforme Wirtschaftspolitik in der Marktwirtschaft

**Festschrift für
Prof. Dr. Hans-Rudolf Peters
zum 65. Geburtstag**

**Herausgegeben von
Sylke Behrends**



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ordnungskonforme Wirtschaftspolitik in der Marktwirtschaft :
Festschrift für Prof. Dr. Hans-Rudolf Peters / hrsg. von Sylke Behrends. –
Berlin : Duncker und Humblot, 1997
(Volkswirtschaftliche Schriften ; H. 474)
ISBN 3-428-08519-1

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1997 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-9372

ISBN 3-428-08519-1

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ∞

Vorwort

Unter dem Titel „Ordnungskonforme Wirtschaftspolitik in der Marktwirtschaft“ versammelt diese Festschrift Beiträge, die dem Universitätsprofessor Dr. Hans-Rudolf Peters, Ordinarius der Volkswirtschaftslehre, zur Vollendung seines 65. Lebensjahres gewidmet sind. Der Titel der Festschrift weist auf das Grundanliegen von Professor Peters hin, das sein wissenschaftliches Werk von der Promotion bis heute maßgebend geprägt hat. Mit ihren Beiträgen möchten die Verfasser den Jubilar als einen verdienten und wirtschaftspolitisch hoch engagierten Wissenschaftler und Kollegen sowie einen sehr geschätzten akademischen Lehrer ehren und ihre herzliche Verbundenheit zum Ausdruck bringen.

Die in dieser Festgabe enthaltene Zahl der Artikel der mit Professor Peters in wissenschaftlichem Austausch und Kontakt stehenden Autoren und ihre thematische Vielfalt erforderten eine gewisse inhaltliche Zuordnung. Als Gliederungskriterium wurden die vier zentralen Bereiche volkswirtschaftlicher Forschung und Lehre von Professor Peters verwendet. Dabei erstreckt sich das Spektrum der Beiträge von dogmengeschichtlich respektive historisch über sektoral bis global orientierten Themenkomplexen bzw. -aspekten.

Im ersten Teil sind unter der Überschrift „Ordnungspolitik und Wirtschaftssystem“ teilweise gewisse Themenblöcke enthalten. So beschäftigen sich zwei Abhandlungen mit der Sozialen Marktwirtschaft, die sowohl unter dogmengeschichtlichen Aspekten als auch in bezug auf die Europäische Gemeinschaft analysiert wird. In zwei weiteren Artikeln steht die ordnungspolitische Bewertung der Wohnungspolitik im Mittelpunkt der Analyse. Außerdem wird die Regulierungsproblematik der Agrarpolitik in der Marktwirtschaft beleuchtet und abschließend der ordnungspolitische Rückschritt in Serbien dargestellt.

Der zweite Teil steht unter dem Titel „Theorie der Wirtschaftspolitik“. Auch dieser Abschnitt beginnt mit einem dogmengeschichtlichen Beitrag in Form der ideengeschichtlichen Positionsbestimmung der beiden Volks- und Agrarwirte J. H. von Thünen und K. Rodbertus-Jagetzow. Anschließend folgen vier global orientierte Beiträge. Zunächst beschäftigt sich ein Aufsatz mit Wachstumsverlusten bei dem Faktum grenzüberschreitender Rechtsunsicherheit. Sodann steht die Rolle der Spekulation bei der Entstehung ökonomischer Krisen im Mittel-

punkt der Analyse. Des weiteren erfolgt die Darstellung der ordnungspolitischen Neuerung makroökonomischer Stabilitätspolitik in der Europäischen Währungsunion. Im Anschluß daran befaßt sich ein Essay mit Transformationsökonomien - Transformation und Innovation in östlichen Wirtschaften.

Unter der Rubrik „Mesoökonomie und Strukturpolitik“ im dritten Teil lassen sich sowohl industriepolitische Themenbereiche als auch spezifische Sektoralpolitiken subsumieren. So werden im Rahmen der Industriepolitik neben deren Beschäftigungswirkungen in der Bundesrepublik Deutschland auch ihre Ziele, Konzepte und Erfahrungen in Frankreich und Deutschland sowie ihre Stellung innerhalb der Europäischen Union dargestellt und kritisch beleuchtet. Zwei weitere Abhandlungen beinhalten energiepolitische Aspekte einerseits in ihrer regulierungs- und zukunftsorientierten Gestaltung und andererseits als Klimaschutzpolitik anhand der exemplarischen Verdeutlichung der Kohlendioxid-Problematik. Anschließend beschäftigt sich ein Aufsatz mit der Privatisierung und Deregulierung der Deutschen Bundesbahn. Den Abschluß bilden Beobachtungen und Überlegungen aus der Praxis zu der Frage Strukturpolitik - mit welchem Ziel?

Beiträge zu dem Themenkomplex „Neue Politische Ökonomie“ prägen den vierten und letzten Teil. Einleitend befaßt sich der erste Essay mit Herkunft und Zukunft der Neuen Politischen Ökonomie. Im nächsten Aufsatz wird ausgehend von der Neuen Politischen Ökonomie die Frage nach der Realisierung ökologisch-orientierter Wirtschaftspolitik gestellt. Im Mittelpunkt der folgenden Abhandlung steht die demokratische Sozialpolitik mitteleuropäischer Volkswirtschaften. Ebenfalls aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie wird in einem weiteren Artikel die Kontroverse um die Höhe der Lohnnebenkosten in ihrer Bedeutung für den Standort Deutschland in seiner internationalen Wettbewerbsfähigkeit aufgegriffen. Außerdem erfolgt eine ausführliche Analyse wirtschaftspolitischer Institutionenbildung im Widerstreit der Interessen. Abschließend stellt ein Beitrag die Mesoökonomie als einen originären gruppenspezifischen Ansatz innerhalb der Neuen Politischen Ökonomie dar.

In ihrer Gesamtheit spiegeln die Beiträge zur Festschrift die Intention der einzelnen Autoren wider, dem Postulat von Professor Peters nach ordnungskonform gestalteter Wirtschaftspolitik in der Marktwirtschaft zu folgen, wodurch sie zugleich den hohen wissenschaftlichen Wert ordnungspolitischer Analysen und Konzeptionen hervorheben.

Die Herausgeberin dankt allen in diesem Band vertretenen Autoren für ihr großes Interesse und ihre Bereitschaft, sich mit einem wissenschaftlichen Artikel an der Festschrift für Professor Peters zu beteiligen sowie für die gute Zu-

sammenarbeit. Durch die pünktliche Fertigstellung und ordnungsgemäße Ablieferung ihrer Beiträge haben sie wesentlich zu der termingerechten Erstellung der Festschrift beigetragen.

Oldenburg, im Mai 1997

Sylke Behrends

Inhaltsverzeichnis

Ordnungskonforme Wirtschaftspolitik in der Marktwirtschaft - Der Beitrag von Hans-Rudolf Peters Von <i>Sylke Behrends</i> , Oldenburg	13
--	----

Erster Teil

Ordnungspolitik und Wirtschaftssystem

Die protestantischen Wurzeln der Sozialen Marktwirtschaft Von <i>Hans G. Nutzinger</i> , Kassel und <i>Eckart Müller</i> , Neuendettelsau	27
Über die zukünftige Bedeutung der nationalen Wirtschaftsordnung Soziale Marktwirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft Von <i>Ronald Clapham</i> , Siegen	65
Sünden staatlicher Wohnungspolitik Von <i>Walter Hamm</i> , Marburg	81
Wohneigentum und Wohneigentumspolitik Von <i>Lothar Hübl</i> und <i>Frank Dölle</i> , Hannover	101
Regelungsdefizit der bäuerlichen Agrarverfassung in der Marktwirtschaft als Begründung für Agrarpolitik? Ein institutionenökonomischer Ansatz Von <i>Konrad Hagedorn</i> , Berlin	123

Der Niedergang Serbiens oder der Preis des ordnungspolitischen Rückschritts Von <i>Bruno Schönfelder</i> , Freiberg.....	171
---	-----

Zweiter Teil

Theorie der Wirtschaftspolitik

J. H. von Thünen und K. Rodbertus-Jagetzow - Zur ideengeschichtlichen Positionsbestimmung zweier großer deutscher Theoretiker und Praktiker des 19. Jahrhunderts Von <i>Werner Wilhelm Engelhardt</i> , Köln	199
Rechtsunsicherheit und Wirtschaftswachstum Von <i>Helmut Wagner</i> , Hagen.....	227
Die Rolle der Spekulation bei der Entstehung ökonomischer Krisen Von <i>Gerhard Aschinger</i> , Fribourg	255
Die Stabilitätspolitik in der Europäischen Währungsunion Von <i>François Bilger</i> , Straßburg	281
Wirtschaften im Umbruch: Ordnung, Unternehmer und Stil Von <i>Jürgen Backhaus</i> , Maastricht.....	311

Dritter Teil

Mesoökonomie und Strukturpolitik

Beschäftigungswirkungen industriepolitischer Maßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland Von <i>Egon Görgens</i> und <i>Peter Thuy</i> , Bayreuth.....	377
---	-----

Industriepolitik in Deutschland und Frankreich: Ziele - Konzepte - Erfahrungen	
Von <i>Hartmut Berg</i> , Dortmund und <i>Frank Schmidt</i> , Bad Honnef.....	397
Die Industriepolitik der Europäischen Union - Zweckmäßige Weiterentwicklung oder revisionsbedürftige Fehlentwicklung der europäischen Wirtschaftspolitik?	
Von <i>Norbert Eickhof</i> , Potsdam.....	425
Zukunftsfähige Energiepolitik	
Von <i>Wolfgang Pfaffenberger</i> , Oldenburg.....	457
Klimaschutzpolitik als umwelt- und ressourcenpolitisches Problem am Beispiel des Kohlendioxids	
Von <i>Wolfgang Ströbele</i> , Münster.....	485
Privatisierung und Deregulierung der Deutschen Bundesbahn	
Von <i>Fritz Rahmeyer</i> , Augsburg.....	503
Strukturpolitik - Mit welchem Ziel? Beobachtungen und Überlegungen aus der Praxis	
Von <i>Dirk Wolfertz</i> , Bad Homburg.....	533

Vierter Teil

Neue Politische Ökonomie

Herkunft und Zukunft der Neuen Politischen Ökonomie	
Von <i>Manfred Groser</i> , Bamberg.....	551
Die Realisierung ökologisch-orientierter Wirtschaftspolitik - eine Unmöglichkeit? Überlegungen aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie	
Von <i>Friedrich Schneider</i> , Linz und <i>Jürgen Volkert</i> , Tübingen.....	567

Democratic Social Policy in Economies of Middle-East Europe Von <i>Hans Peter Widmaier</i> , Regensburg.....	591
Die Kontroverse um Lohnnebenkosten aus der Sicht der Politischen Ökonomie Von <i>Horst Gischer</i> , Magdeburg und <i>Ulrich Teichmann</i> , Dortmund	605
Wirtschaftspolitische Institutionenbildung im Widerstreit der Interessen Von <i>Karl-Heinz Waldow</i> , Preetz	627
Mesoökonomie als gruppenstruktureller Ansatz innerhalb der Neuen Politischen Ökonomie Von <i>Sylke Behrends</i> , Oldenburg.....	639
Schriftenverzeichnis von Prof. Dr. Hans-Rudolf Peters	687
Autorenverzeichnis	695

Ordnungskonforme Wirtschaftspolitik in der Marktwirtschaft

Der Beitrag von Hans-Rudolf Peters

Von *Sylke Behrends*, Oldenburg

Werk und Wirken eines Universitätsprofessors in Forschung und Lehre sind meist mit den Stationen seines wissenschaftlichen und beruflichen Werdegangs eng verknüpft. Dieses bestätigt sich auch an der Biographie des Jubilars dieser Festschrift.

Hans-Rudolf Peters, der am 2. Mai 1932 in Stadtoldendorf (Niedersachsen) geboren wurde und das Abitur in Braunschweig ablegte, studierte Volkswirtschaftslehre an den Universitäten Göttingen und Freiburg. Nach nur siebensemestrigem Studium bestand er 1956 mit Bravour die Diplomprüfung für Volkswirte an der Universität Freiburg und war anschließend als Forschungsassistent am dortigen Verkehrswissenschaftlichen Institut tätig. 1958 wurde Diplom-Volkswirt Peters von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg zum Dr. rer. pol. promoviert. In seiner Dissertation mit dem Titel „Der Verkehrsmarkt“ wurde erstmals das moderne markt- und preistheoretische Instrumentarium der neoklassischen Wirtschaftstheorie auf den Sektor des Verkehrs angewandt. Dabei kam er zu dem fundamentalen Ergebnis, daß der Verkehrssektor nicht von einem arteigenen Preisgesetz des Verkehrs - wie von der damals vorherrschenden Verkehrstheorie behauptet - geprägt ist, sondern daß es sich nur um eine vermeintliche Besonderheit handelt, und das Markt- und Preisgeschehen des Verkehrssektors durchaus mit Hilfe der allgemeinen Markt- und Preistheorie erklärbar ist.

Geprägt vom ordoliberalen Geist der Freiburger Schule der Nationalökonomie und fasziniert vom marktwirtschaftlichen Aufbauwerk Professor Ludwig Erhards trat Dr. Peters 1959 in den höheren Dienst des Bundesministeriums für Wirtschaft in Bonn ein. Nach Ablegung der Prüfung zur Feststellung der Befähigung für den höheren allgemeinen Verwaltungsdienst 1964 und anschließender Ernennung zum Regierungsassessor machte er relativ schnell Karriere im Bundeswirtschaftsministerium. So wurde er bereits 1965 zum Regierungsrat, 1968 zum Oberregierungsrat und 1970 zum Regierungsdirektor befördert und

war in verschiedenen Referaten - insbesondere der wirtschaftspolitischen Grundsatzabteilung - tätig.

Im Einklang mit der Auffassung von Professor Ludwig Erhard, bei dem Dr. Peters als Mitarbeiter von 1959 bis 1963 im Bundeswirtschaftsministerium tätig war, betrachtet er die Soziale Marktwirtschaft als freiheitliche und aus sich heraus sozial wirkende Gesamtordnung, die aufgrund ihrer erfahrungsgemäß ökonomischen Effizienz „Wohlstand für alle“ zu schaffen vermag und damit soziale Nöte weitgehend beseitigt. Deshalb kann und muß sich die Sozialpolitik unter ordnungspolitischen Aspekten in einer funktionsfähigen Marktwirtschaft auf die Unterstützung der relativ kleinen Zahl tatsächlich sozial Bedürftiger beschränken. Nach seinem Verständnis ist es demnach nicht erforderlich, die wettbewerbsorientierte Marktwirtschaft zusätzlich durch eine umfassende Sozialpolitik für nahezu alle Bürger „sozial“ zu gestalten. Die Großtat der Wettbewerbswirtschaft besteht darin, daß die Güterpreise bei funktionsfähigem Wettbewerb tendenziell auf die Kosten gedrückt werden und dadurch breiten Bevölkerungsschichten eine preiswerte Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen einschließlich Versicherungen gegen bestimmte Risiken ermöglicht wird. Während seiner Zeit im Bundeswirtschaftsministerium hat Dr. Peters immer wieder erlebt, wie Produzentenverbände und andere Interessenorganisationen durch bewußte Fehldeutung der Sozialen Marktwirtschaft und unter Hinweis auf die angebliche soziale Ergänzungsbedürftigkeit der Marktwirtschaft staatliche Regulierungen sowie wettbewerbsbeschränkende Branchen- und Berufsordnungen, Erhaltungssubventionen, Steuervergünstigungen und Einkommensumverteilungen zugunsten der von ihnen vertretenen Interessengruppen gefordert und nicht selten im Zuge wahlopportunistischer Gruppenbegünstigungspolitik auch erhalten haben. Basierend auf seinen reichhaltigen Erfahrungen aus der wirtschaftspolitischen Praxis beschäftigte er sich bereits während seiner ministeriellen Tätigkeit wissenschaftlich intensiv mit der ordnungspolitischen Problematik sektoraler Wirtschaftspolitiken, die als spezielle Branchenpolitiken mit meist wettbewerbsreduzierender Wirkung zugunsten bestimmter Wirtschaftszweige gestaltet waren. Vielfältige staatliche Regulierungen - vor allem in der Energiewirtschaft, im Gütertransportgewerbe und in der Landwirtschaft - drohten die marktwirtschaftlich orientierte Gesamtordnung auszuhöhlen. Bei seinen Analysen wies Dr. Peters immer wieder darauf hin, daß in einer wettbewerbsgesteuerten Marktwirtschaft kein Platz für ordnungsinconforme Branchenschutz- und Gruppenbegünstigungspolitik ist, weil anderenfalls die freiheitliche Gesamtordnung deformiert wird und Wachstums- sowie Beschäftigungseinbußen zwangsläufig die Folge sind. Dieser zentralen Problematik widmete er mehrere Bücher und zahlreiche Fachaufsätze, die in der Fachwelt eine nachhaltig positive Beachtung gefunden haben.

1966 erlebte Dr. Peters im Pressereferat des Bundeswirtschaftsministeriums, das als Referat der Leitungsebene dem Minister unmittelbar zugeordnet war,

nicht nur den Einzug eines neuen Chefs, sondern auch die Schöpfung einer neuen wirtschaftspolitischen Konzeption. Bundeswirtschaftsminister Professor Karl Schiller erweiterte die von Ludwig Erhard geprägte wettbewerbszentrierte Marktwirtschaftskonzeption um eine konjunkturpolitische Globalsteuerung. Gemäß der Konzeption sollte die Steuerung der mikroökonomischen Relationen weiterhin den Marktkräften überlassen bleiben, während die gesamtwirtschaftlichen Kreislaufgrößen im makroökonomischen Bereich mittels konjunkturpolitischer Globalsteuerung beeinflußt werden sollten. Dabei wurde der Eindruck erweckt, daß Steuerungen von Makrogrößen die mikroökonomischen Relationen und somit die marktwirtschaftliche Ordnung unberührt lassen. Da sich jedoch volkswirtschaftliche Kreislaufgrößen - wie die Gesamtnachfrage oder das Investitionsvolumen - nicht direkt, sondern nur indirekt - beispielsweise über eine konjunkturpolitische Beeinflussung des Konsum- bzw. Investitionsverhaltens der Wirtschaftssubjekte - steuern lassen, waren auch intendierte prozeßpolitische Wirkungen im Mikrobereich zu erwarten, so daß möglicherweise die Markt- und Wettbewerbssteuerung durch die Konjunktursteuerung überlagert werden konnte. Es war also durchaus denkbar, daß die wettbewerbsorientierte Marktwirtschaftsordnung durch die Globalsteuerung beeinträchtigt wurde. Obwohl Dr. Peters sowohl die Ordnungskonformität der Globalsteuerung als auch die erhofften beschäftigungs- und wachstumssteigernden Effekte keynesianischer Nachfragesteuerung für zweifelhaft hielt, gehörte es zu seinen ministeriellen Aufgaben, den Journalisten, den Massenmedien und der Öffentlichkeit diese neue wirtschaftspolitische Konzeption verständlich und auch akzeptabel darzulegen. Der Zweifel an der Effizienz und Ordnungskonformität dieser neuen wirtschaftspolitischen Konzeption scheint auch ein wesentlicher Grund dafür gewesen zu sein, daß Dr. Peters 1967 auf eigenen Wunsch in die wirtschaftspolitische Grundsatzabteilung zurückkehrte. In seinem wissenschaftlichen Beitrag mit dem Titel „Anmerkungen zu Karl Schillers wirtschaftspolitischer Konzeption der globalgesteuerten Marktwirtschaft“, der in der Festschrift zu Karl Schillers 65. Geburtstag erschienen ist, hat Professor Peters dann die verschiedenen Einwände konzeptioneller, ordnungspolitischer, prognosetechnischer, institutioneller sowie verteilungspolitischer Art gegen das Konzept einer Globalgesteuerten Marktwirtschaft dargestellt. Seine skeptische Beurteilung der beschränkten Wirkungsmöglichkeiten einer konjunkturpolitischen Globalsteuerung einschließlich der in den euphorischen Zeiten der Konjunktursteuerung hochgepriesenen Konzertierte Aktion hat sich bald als realistisch erwiesen; denn trotz Stabilitäts- und Wachstumsgesetz ist dessen vielfältiges Instrumentarium zur Beeinflussung der Konjunktur kaum noch angewandt und auch die relativ erfolglose Konzertierte Aktion nicht fortgeführt worden.

Noch während seiner Zugehörigkeit zum Bundeswirtschaftsministerium habilitierte sich Dr. Peters 1971 an der Universität Marburg für das Fach Volkswirtschaftslehre, was ihm ab 1968 durch einen zweijährigen Sonderurlaub ohne Dienstbezüge und ein Habilitandenstipendium der Deutschen Forschungsge-