

Einige Bemerkungen zu einer langfristigen Konzeption der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*)

Dr. Werner Glastetter, Jahrgang 1937, von dem die Gewerkschaftlichen Monatshefte zuletzt im August 1971 einen Beitrag veröffentlichten, ist wissenschaftlicher Referent beim WSI in Düsseldorf.

I. Zum Problem des volkswirtschaftlichen Entwicklungsstandes

1. Zunehmend wird deutlich, daß das Phänomen „Wachstum“, das heute einen unbestrittenen Platz in sämtlichen wirtschaftspolitischen Überlegungen einnimmt,

*) Die nachstehenden Überlegungen sind die überarbeitete Fassung einer Vorlage, die der Verfasser für den Gesellschaftspolitischen Beraterkreis des WSI zu Anfang des Jahres 1972 erarbeitet hat. Sie stützen sich u. a. auf eine Untersuchung des Verfassers: „Wachstumskonzeption und politische Ökonomie“, Köln 1971.

kein a-historisches Phänomen darstellt, sondern in einem engen Zusammenhang mit der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung steht. Es ergibt sich daraus, daß es zunächst einer Klärung der Entwicklungsphase bedarf, weil je nach Entwicklungsstand bzw. -niveau einer Volkswirtschaft¹⁾ das Wachstumsproblem eine unterschiedliche Relevanz hat. Dies wird besonders dann deutlich, wenn man den Wachstumsprozeß weiterfaßt als dies in der simplifizierenden Identifikation mit der reinen Zuwachsrates des Bruttonettoprodukts geschieht. Eine solche weitergehende Fassung des Wachstumsbegriffes führt dann zu der Erkenntnis, daß die Wachstumsrate des Sozialproduktes nicht Selbstzweck sein kann, sondern nur vom Entwicklungs- bzw. Wachstumsniveau beurteilt werden kann.

2. Eine Lokalisierung des Entwicklungsniveaus setzt bestimmte Kriterien voraus, mit deren Hilfe eine Entwicklungsphase abgegrenzt werden kann. Zweifels- ohne enthält ein solcher Versuch nicht ausschließlich objektiv bestimmbare, sondern auch willkürliche Ansätze — daran ist ja bekanntlich die historische Schule gescheitert — und läßt sich weder methodisch exakt noch sachlich umfassend durchführen. Aber die Notwendigkeit, einen solchen Versuch durchzuführen, bleibt davon unberührt. Er sollte nur a priori darauf verzichten, perfekte Lösungen vorlegen zu wollen.

3. In der im vergangenen Jahr erschienenen *prognos-Studie* wird ein solcher Versuch unternommen. Als Einteilungskriterium wird dazu — u. E. durchaus plausibel — der Gedanke des „wachstumspolitischen Engpasses“ herangezogen. Auf seiner Grundlage unterscheidet die Studie drei Entwicklungsphasen²⁾:

In einer Zeit allgemein bestehender Massenarmut und gleichzeitig vorhandenem Mittelreservoir (Boden, Bodenschätze, technisches Wissen, Arbeitskräfte) bleibt als zentrales Problem, über Investitionen diese Mittel optimal auf vorgegebene Ziele zuzuordnen (Allokationsproblem). „Wachstumspolitik“ in dieser Phase heißt: Entfaltung freier Kräfte, Sicherung des Wettbewerbs, konjunkturelle Stabilisierung, Korrektur sozialer Härten.

Beginnt das Mittelreservoir sich zu erschöpfen und ist die Wachstumspolitik bisherigen Stiles nicht in der Lage, eine zusätzliche Mittelproduktion herbeizuführen, erhält die „Wachstumspolitik“ neue Aufgaben: über Forschungs-, Bildungs- und Infrastrukturinvestitionen die Voraussetzung für eine Mittelproduktion selbst zu schaffen (Mittelproduktionsproblem).

Gelingt eine solche Mittelproduktion, kann eine Entwicklungsphase einsetzen, wo die Kombination von privatwirtschaftlichen Produktionsinvestitionen und auf

1) Um Mißverständnisse zu vermeiden: Es kann hier nicht um das Entwicklungsniveau der Weltwirtschaft gehen, so lange es noch keine institutionalisierte supranationale Wirtschaftspolitik gibt. Das bedeutet nicht, daß Entwicklungshilfemaßnahmen unberücksichtigt bleiben.

2) Dieter Schröder (u. a.): „Wachstum und Gesellschaftspolitik“, Stuttgart — Berlin — Köln — Mainz, 1971, S. 185 ff.

diese zugeschnittene öffentliche Infrastrukturinvestitionen dazu führt, daß die bisherigen Ziele der Wirtschaftspolitik — Wachstum des privatwirtschaftlich gesteuerten Produktionspotentials — selbst fragwürdig werden. Ist diese Phase erreicht, muß die „Wachstumspolitik“ weitere Aufgaben einbeziehen. Sie muß prüfen, inwieweit der Wachstumsprozeß Sättigungsbereiche erreicht hat, d. h. sie muß bestimmte Zielstrukturen entwickeln. „Wachstumspolitik“ heißt nicht mehr: Forcierung des Wachstums des Sozialprodukts, sondern Unterstellung des Wachstumsprozesses unter bestimmte zielpolitische Bedingungen (Zielfindungsproblem).

4. Mit diesem Dreiphasenschema wird die erste Problemalternative bereits sehr deutlich sichtbar. Sie zeigt sich zweifach:

Wenn man davon ausgeht, daß die erste Phase in jedem Falle hinter uns liegt³), so entsteht als erstes Alternativproblem die Frage, ob wir uns noch in der zweiten oder bereits in der dritten Entwicklungsphase befinden. Mit Sicherheit läßt sich diese Frage wohl nicht exakt beantworten, weil die Wahl möglicher Beurteilungskriterien (Sättigung, Manipulation der Nachfrage) unterschiedliche Schlüsse zuläßt und z. T. subjektiv bestimmt ist. Dennoch kann man mit genausowenig Sicherheit — und vor allem: Objektivität! — an den Kriterien der zweiten Phase festhalten, sondern wird konstatieren müssen, daß wichtige Elemente der dritten Phase gegeben sind.

Aus dieser These leitet sich das zweite Alternativproblem ab. Kann mit den Systemkriterien der zweiten Phase (global gesteuerte, sozial korrigierte und infrastrukturpolitisch ergänzte Privatinitiative) das Hauptproblem der dritten Phase — Entwicklung und Durchsetzung neuer gesellschaftlicher Zweckstrukturen — gelöst werden? Auch diese Frage ist schwer zu beantworten. Denn sie betrifft die Frage der „Elastizität“ des bestehenden ordnungspolitischen Systems im Sinne der Bereitschaft, auf bisherige Zielvorstellungen (Konsumprestige, Rentabilitätsorientierung) zugunsten diesen evtl. entgegenstehenden Zweckstrukturen zumindest teilweise zu verzichten. Hier ist die These zu vertreten — die im übrigen durch die Erfahrung weitgehend abgedeckt ist —, daß diese Elastizität nicht sehr hoch veranschlagt werden kann⁴).

5. Zusammenfassend wird bei der Beantwortung des ersten Problemkomplexes von folgender These ausgegangen. Die hochindustrialisierten Volkswirtschaften (insbesondere auch die Bundesrepublik Deutschland) haben eine Entwicklungsstufe erreicht, auf der die Entwicklung neuer Zielstrukturen erforderlich wird, deren quasi-automatische Realisierung allein durch die Mechanismen des bestehenden Systems aber kaum erwartet werden kann.

3) In der prognos-Studie wird die These vertreten, daß diese Phase mit dem Ersten Weltkrieg ihren Abschluß fand. — Demgegenüber wird man wohl sagen müssen, daß auch die Nachkriegsbedingungen (etwa 1945 bis 1955) durch diese Phase noch repräsentiert werden.

4) Wobei allerdings darauf hinzuweisen ist, daß man sich bislang von Seiten der Wirtschaftspolitik ängstlich hütete, den kritischen Elastizitätspunkt auch nur zu testen.

//. *Zum Problem der Zielformulierung*

6. Anknüpfend an die unter 5. genannte These, daß neue gesamtgesellschaftliche Zielstrukturen entwickelt werden müssen, ist zunächst von einer wichtigen Feststellung auszugehen: Die Notwendigkeit, neue Zielstrukturen entwickeln zu müssen, kann niemals heißen, daß die Engpaßprobleme der ersten und zweiten Entwicklungsstufe als gelöst angesehen werden können. Es bleiben nach wie vor die Probleme einer rationalen Allokation und der Notwendigkeit der Mittelvermehrung. Hier liegen Sachzwänge vor, die beachtet werden müssen. Das Neue ist nur: Die Lösung dieser Probleme ist nicht mehr hinreichend.

7. Bei der Entwicklung eines gesamtwirtschaftlichen Zielkataloges erweist es sich zunächst als zweckmäßig, von einem dreifachen „Negativkatalog“ auszugehen:

Die traditionelle Wirtschaftstheorie hat bei den anstehenden Aufgaben weitgehend versagt. Sie arbeitet mit Kategorien, die völlig auf die Bedingungen der ersten Phase (vgl. 3) zugeschnitten sind und begründet dies mit der Berufung auf die Wertfreiheitsthese (Max Weber). Da die Probleme der ersten Phase nach wie vor gegeben sind (vgl. 6), muß die bestehende Theorie nicht verworfen werden; es müssen aber ihre Grenzen gesehen werden.

Die gegenwärtigen Ansätze zu einer „politischen“ Ökonomie lassen sich nur bedingt mit marxistischer Ideologie identifizieren. Sofern sie sich aber in stereotypen Hinweisen auf den „Monopolkapitalismus“ und die Notwendigkeit, die „Produktionsverhältnisse“ völlig umzukehren, erschöpfen und keine weitergehende Analyse enthalten, sind sie nicht nur wenig aussagefähig (da dies kein Ersatz ist für die Entwicklung rationaler Zielstrukturen); sie sind darüber hinaus gefährlich, wenn dabei übersehen wird, daß Allokation und Mittelvermehrung nach wie vor zu lösende Probleme darstellen.

Der gegenwärtige Zielkatalog der praktischen Wirtschaftspolitik — das magische Viereck — steht von der Sache her völlig auf der Stufe der ersten Entwicklungsphase: Der gesetzlich vorgegebene Zielkatalog ist — worauf der Sachverständigenrat selbst hinweist — nicht auf gesellschaftliche Grundwerte bezogen, sondern muß erst auf solche zurückgeführt werden. Hinzu kommt, daß der vorgegebene Zielkatalog nachweislich zu eng ist. Er enthält keine Ziele, die über das Problem der Konjunkturstabilisierung hinausführen. Insofern erweist sich die bestehende wirtschaftspolitische Zielsetzung besonders problematisch, als hier die Absicht vorliegt, einen Prozeß zu stabilisieren, von dessen Richtung man keine Vorstellung hat⁵). Die Politik reduziert sich dann auf eine Stabilisierung der Investitionsneigung, was u. U. auf Kosten anderer Ziele geht, um dann

5) Der Begriff des „angemessenen“ Wachstums ist nichtssagend. Der Begriff des „optimalen“ Wachstums (Wachstum unter der Bedingung einer freien Marktwirtschaft und unter Vermeidung von Konjunkturausschlägen) löst das Wachstumsziel geradezu auf. Wachstumspolitik ist dann schließlich Konjunkturpolitik.

schließlich zu einer globalen Wachstumsrate zu führen, deren Identifikation mit Wohlstand — was auch der Sachverständigenrat zugibt — nicht möglich ist.

8. Der aufgezeigte Negativkatalog macht deutlich, warum ein Mißverhältnis zwischen vorhandenen Sozialproduktgrößen einerseits und einem generellen Unbehagen über ihren sinnvollen Einsatz andererseits zu entstehen beginnt. Mit anderen Worten, der einmal begonnene Wachstumsprozeß in der bestehenden Form war nicht zu allen Zeiten problematisch. Aber jetzt ist ein Entwicklungsniveau erreicht, wo er — sofern er ziellos nur stabilisiert wird — die wachstumspolitischen Probleme nicht mehr ausschöpft: Er muß gesamtgesellschaftlichen Zielen untergeordnet werden. Eine solche Zielvorgabe ist gewiß eine politische Entscheidung. Die ökonomische Wissenschaft versucht, sich der Diskussion um diese Zielsetzung unter Hinweis auf die Wertfreiheit zu entziehen. In diesem Moment wird sie suspekt, weil der Verzicht auf die kritische Diskussion von Zielsetzungen den Weg frei macht für einseitige Interessenlagen, deren Realisierung man dann mehr oder weniger achselzuckend zur Kenntnis nimmt. Hier ist dann der Punkt erreicht, wo Wissenschaft mißbraucht wird (*Oppenheimer-Prozeß*).

9. Angesichts der Notwendigkeit, daß auch die Wissenschaft ihren Beitrag zu den anstehenden Problemen leisten muß, läßt sich folgendes Grundzielsystem entwickeln⁶⁾:

Oberstes Ziel ist die Herstellung und laufende Sicherung des Prinzips der menschlichen Willens- und Handlungsfreiheit, soweit sie den Existenzbedingungen des gesellschaftlichen Verbandes nicht widerspricht. Sofern die Sicherung dieser Existenzbedingungen eine individuelle Entscheidungs- und Handlungsfreiheit unmöglich macht (oder zumindest eingrenzt), muß an ihre Stelle die Mitbestimmung — oder soweit sich dies technisch als nicht durchführbar erweist: eine demokratische Kontrolle des Entscheidungsträgers — treten. Von diesem Prinzip verbieten sich von selbst alle Ideologien, die den Menschen zu seinem „Glück“ zwingen wollen.

Der individuelle Freiheitsspielraum findet dort seine Grenze, wo er die Freiheitsspielräume anderer Menschen gefährdet. Eine entscheidende Bedingung ist also die Sicherung eines jeden individuellen Freiheitsspielraums. Diese Sicherung muß sowohl gegenüber dem Staat als auch gegenüber nicht-staatlicher Macht erfolgen. Von diesem Prinzip aus verbieten sich sämtliche wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die — etwa im Interesse der Preisstabilität — eine Gefährdung von Arbeitsplätzen ins Kalkül ziehen ebenso wie investitionspolitische „Drohungen“, um die Verteilung einseitig zu beeinflussen.

Der individuelle Freiheitsspielraum findet ferner dort seine Grenzen, wo er dazu benutzt wird, die Freiheitsspielräume (etwa kraft faktischer Machtverhältnisse) ungleich zu verteilen. Damit soll keiner simplifizierenden Totalnivellierung

6) Bestimmte Überlegungen knüpfen an die prognos-Studie wieder an.

das Wort geredet werden. Es verbieten sich aber alle (privaten und staatlichen) Maßnahmen, die eine einseitige Verteilung provozieren oder eine bereits bestehende Ungleichheit zementieren.

Angesichts der Tatsache, daß Freiheit nicht nur durch Menschen und Institutionen gefährdet wird, sondern auch durch die „naturalen Bedingungen“ beschränkt wird, kommt als vierte Zielkomponente hinzu, durch gemeinsame Manipulation dieser naturalen Bedingungen den Freiheitsspielraum zu mehren. In diesem Sinne — und nur in diesem Sinne — bedeutet Wachstum Wohlstandssteigerung und ist identisch mit der Erhöhung des individuellen Freiheitsspielraums.

10. Ein solches Grundzielsystem könnte — nicht zuletzt auf Grund seiner allgemeinen und unverbindlichen Form — weitgehend unwidersprochen bleiben. Die Problematik setzt dort ein, wo es darum geht, die Ziele zu materialisieren (i. S. einer inhaltlichen Anreicherung) bzw. eine Zielhierarchie festzulegen (i. S. der Lösung von Zielkonflikten).

Die Materialisierung dürfte bei den ersten drei Punkten des Grundzielsystems noch relativ unproblematisch sein, besagt sie doch, neben dem bereits diskutierten Freiheitsbegriff, nichts anderes als:

— Die Sicherung des individuellen Freiheitsspielraums bezieht sich zunächst auf eine Bildungspolitik, die den Menschen in die Lage versetzt, Freiheit zu fordern und zu nutzen (konkret: Mitbestimmung zu lernen und auszuüben). Dies bedarf der materiellen Ergänzung, die sowohl die konjunktur- und investitionspolitische Sicherung eines einmal eingenommenen Arbeitsplatzes als auch die Sicherung der Mobilitätsmöglichkeit (Bildung/Ausbildung, Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik) einschließt.

— Die Verteilung des individuellen Freiheitsspielraums bezieht sich — sofern eine Enteignung auszuschließen ist — sowohl auf die (materielle) Verteilungsgerechtigkeit als auch auf das (immaterielle) Mitspracherecht am Produktionsprozeß als den beiden Grundpfeilern des individuellen Freiheitsspielraums.

Schwieriger dürfte sich die Materialisierung des Wachstumszieles erweisen, weil hier das bereits diskutierte Phasenproblem verstärkte Relevanz gewinnt. Dies wird wieder bei der *prognos-Studie* besonders deutlich. Insoweit sie davon ausgeht, daß die erste Entwicklungsphase hinter uns liegt, folgert sie konsequent, daß sich das Wachstumsproblem nicht mehr in einer (globalen) Investitionsquotenerhöhung erschöpft, sondern daß es jetzt darum geht, im Sinne der Mittelmehrung durch eine gezielte Wachstumspolitik (optimale Betriebs- und Marktgrößen, Bildung, Forschung, Schaffung produktivitätssteigernder Infrastrukturen) die Produktivität zu erhöhen. Diese Folgerung ist rein angebotsorientiert und argumentiert insofern eindeutig auf der Grundlage der zweiten Entwicklungsphase. Die Frage: „Produktivitätssteigerung wozu?“ bleibt ausgeklammert. Mit dem Übergang zu Phase 3 ist aber zwangsläufig auch ein Übergang zu einer nachfrageorientierten Wachstumspolitik erforderlich. Materialisierung der Wachs-

tumspolitik heißt dann aber: Herstellung einer gleichwertigen Struktur von privatem und öffentlichem Güterangebot, wobei — unter der gegebenen Ausgangslage — letzteres zu fördern ist.

Noch schwieriger dürfte sich das Problem erweisen, die möglichen Zielkonflikte zu lösen, zumal diese Konflikte auf zwei Ebenen liegen: einmal innerhalb des Grundzielsystems, sodann zwischen den (jeweils phasenbedingten) Engpaßproblemen.

Innerhalb des Grundzielsystems bestehen Konflikte zwischen dem (materialisierten) Wachstumsziel und den Zielen Freiheit, Gerechtigkeit und Sicherheit. Klammern wir einmal den ersten — und vielleicht schwierigsten — Konflikt aus⁷⁾, so konzentriert sich der Konflikt auf die mögliche Alternative: Wachstum oder Sicherheit, Wachstum oder Gerechtigkeit. Die Lösung einer solchen Konfliktsituation hängt wiederum entscheidend von der Einschätzung der Entwicklungsphase ab: Konzentriert man sich auf die Phase (2), wird man dem Problem der Mittelmehrung (im Sinne der Produktivitätserhöhung) den Vorrang geben müssen⁸⁾. Mit Übergang zu Phase (3) muß die Rangfolge relativiert werden, d. h. es genügt jetzt nicht mehr, rein angebotsorientiert eben das Wachstum zu fördern, sondern die Wachstumsförderung kann nur noch unter sozialen Bedingungen, d. h. unter Wahrung der Existenzsicherung und Verteilungsgerechtigkeit gefordert werden⁹⁾.

Aus diesen Überlegungen heraus ergeben sich auch Konsequenzen für mögliche Konflikte zwischen den auf die jeweilige Entwicklungsphase bezogenen Engpaßproblemen. Das heißt: Auch in einer Phase, wo die Notwendigkeit gesamtwirtschaftlicher Zielsetzungen unumgänglich wird, bleibt nach wie vor die Notwendigkeit einer rationalen Allokation und effizienten Mittelmehrung; die These vom „Sprung in die Freiheit“ ist blanke Ideologie. Und dennoch würde eine Politik, die sich ausschließlich auf die Sicherung und Verstetigung des privatwirtschaftlichen Investitionsprozesses konzentriert — und dies unabhängig von seinen beschäftigungs- und verteilungspolitischen Konsequenzen —, nur noch der ersten Entwicklungsphase gerecht, nicht aber den Bedingungen, die sich heute stellen. M. a. W. auch der Investitionsprozeß muß durch die sozialen Grundziele relativiert werden. Es geht in Phase (3) nicht mehr einseitig und ausschließlich um die Sozialproduktmehrung; der weitere Wachstums- und Investitionsprozeß muß

7) Der Konflikt besteht zwischen privatem und öffentlichem Güterangebot und konzentriert sich auf die Frage, ob man das Individuum zwingen kann, zugunsten von Schulen oder Krankenhäusern auf das (wieder einmal) neueste Auto oder Fernsehmodell zu verzichten, wenn das Individuum letzteres nun einmal vorzieht. Durch Bildung und Aufklärung ist der Konflikt auch nur bedingt abzubauen. Wenn er aber besteht, läßt er sich sinnvoller im Zusammenhang mit den ordnungspolitischen Konsequenzen darstellen.

8) In diesem Sinne argumentiert etwa die prognos-Studie. Gemeint ist damit, daß man, um einen (produktivitätsbedingten) Wachstumseffekt erzielen zu können, Friktionen bei der Arbeitsplatzsicherheit (Mobilität) ebenso in Kauf nehmen müßte, wie etwa das sog. „Pareto-Optimum“ noch seine verteilungspolitische Relevanz haben dürfte.

9) Konkret impliziert dies zwar keinen Wachstumsverzicht, was ja das Verteilungsziel (da eine Enteignung bestehenden Vermögens außer Ansatz bleibt) ad absurdum führen würde. Es relativiert aber doch das bisherige Wachstumsziel: Wachstum nur noch insoweit, als es auch zu einer gerechten Verteilung führt und die Existenz des einzelnen gesichert bleibt.

neuen Prioritäten unterstellt werden, wenn dies auch zur Konsequenz haben könnte, daß die eine oder andere Investition unterbleibt.

11. Zusammenfassend ergibt sich unter Zugrundelegung der in 5. entwickelten These bei der Beantwortung des zweiten Fragenkomplexes folgende weitere These: Aufgrund des Übergangs zu einer neuen Entwicklungsstufe darf der gegenwärtig privatwirtschaftlich organisierte Investitionsprozeß nicht abgewürgt, aber er muß relativiert und bestimmten Prioritäten untergeordnet werden. Diese Prioritäten sind: Sicherung der Existenz, gerechte Verteilung und über ein verstärktes öffentliches Güterangebot erfolgende Erweiterung des individuellen Freiheitsspielraums.

///. Zum Problem der Ordnungsbedingung

12. Anknüpfend an die unter 5. genannte These, daß eine quasi-automatische Realisierung neuer Zweckstrukturen von dem bestehenden System kaum erwartet werden kann, ergibt sich als nächster Schritt die Notwendigkeit einer „Systemanalyse“ im Sinne einer ordnungspolitischen Bestandsaufnahme. Die Hinweise auf die Notwendigkeit einer „Vergesellschaftung der Produktionsverhältnisse“ bzw. die immer wieder anzutreffende Vermutung, daß in Zukunft eine Marktwirtschaft eben „etwas mehr an Planung“ braucht, leisten keinen sinnvollen Beitrag zur Klärung der anstehenden Probleme. Hinzu kommt noch, daß es wohl kein Diskussionsgebiet gibt, bei dem nahezu alle verwandten Begriffe so emotionalisiert und dogmatisiert sind, wie gerade das Gebiet Ordnungspolitik. Hier bleibt wirklich nur übrig, die Begriffe klar zu definieren, um weder mißverstanden noch überinterpretiert zu werden.

13. Das bestehende System, das in der BRD unter dem Begriff der „Sozialen Marktwirtschaft“ zunächst etabliert und dann durch die bekannte „Synthese von Eucken und Keynes“ modifiziert wurde, läßt sich durch die folgenden Gesichtspunkte kennzeichnen:

Abgeleitet aus den Prinzipien einer demokratischen Gesellschaftsordnung wird eine freie Wirtschaftsordnung konzipiert, die sich auf die beiden Pfeiler: Privateigentum an Produktionsmitteln und Privatinitiative (Berufs- und Arbeitsplatzwahlfreiheit, freie Konsum- und Investitionsentscheidung) stützt.

Der Privatinitiative werden gewisse imperative Grenzen gezogen (gesetzliche Ge- und Verbote), um bestimmte „Mindeststandards“ einer gesellschaftlichen Existenzsicherung zu gewährleisten (z. B. Gewerbeordnung, Steuerrecht, Arbeitsschutzgesetze, Sozialversicherung, Vorschriften gegen Wucher, Vertragsbruch, betrügerische Manipulation etc.) bzw. um den Koordinations- bzw. Sanktionsmechanismus überhaupt innerhalb einer freien Ordnung funktionsfähig zu machen (Wettbewerbsrecht). Hier wird also die Privatinitiative eingegrenzt, d. h. die Einhaltung der „Planziele“ erzwungen.

Der Privatinitiative werden gewisse indikative Grenzen gezogen (Anreiz- und Erschwernissystem), um die Erreichung bestimmter konjunktur- und wach-

tumpolitischer Ziele zu gewährleisten. Dieses System schließt Maßnahmen der Fiskal-, Geld- und Außenwirtschaftspolitik ein und hat inzwischen im Stabilitätsgesetz seinen Niederschlag gefunden. Hier wird die Privatinitiative nicht eingegrenzt, d. h. die Einhaltung von „Planzielen“ wird nicht erzwungen; diese werden nur als unverbindliche „Orientierungsdaten“ vorgegeben¹⁰).

14. Wohl nicht ganz zu Unrecht hat man diesem System eine hohe Wachstumsleistung, aber eine geringere Organisationsleistung unterstellt. Diese Qualifikation besagt, daß das System offenbar relativ gut geeignet ist (bzw. war), das Allokationsproblem i. S. einer privatwirtschaftlichen effizienten Mittellenkung bei Wahrnehmung der Wirtschaftlichkeit zu lösen, daß das System aber nicht funktioniert, wenn es darum geht, den Wachstumsprozeß zu organisieren: sei es, im Sinne einer weiteren Mittelmehrung diesen Wachstumsprozeß infrastrukturpolitisch abzusichern, sei es gar, ihn einer übergreifenden Zielstruktur unterzuordnen. Die zentrale Frage ist, ob diese letztere Fehlentwicklung „systemimmanent“ ist. Diese Frage muß m. E. bejaht werden. Gewiß ist ein bestimmter Teil der Fehlentwicklung darauf zurückzuführen, daß weder die imperative noch die indikative Eingrenzung der Privatinitiative mit der hinreichenden Konsequenz erfolgte. Entscheidend aber sind drei „systemimmanente“ Gesichtspunkte:

Wo die imperative Eingrenzung einsetzt, handelt es sich nur um die Gewährung sog. Mindeststandards — nicht um die Etablierung gesamtwirtschaftlicher Zielsetzungen.

Wo die indikative Eingrenzung einsetzt, ist die Ausweichmöglichkeit im System angelegt. Der Grundgedanke der Globalsteuerung ist ja, daß die Ziele nur unverbindliche Orientierungsdaten sind.

Das „Ausweichen“ wird geradezu legitimiert durch ein Vorziel, hinter dem kein Endziel steht (angemessenes Wachstum; konjunkturelle Stabilisierung); und im Interesse einer Sicherung von Investition und Wachstum wird geradezu der Verzicht auf soziale Zielsetzungen propagiert.

Auf der Grundlage dieser drei „System“-Gesichtspunkte findet sich kein Ansatzpunkt, dem gerecht zu werden, was die Erfordernisse der dritten Entwicklungsphase ausmacht: die Entwicklung einer Zielstruktur, die über jene, die dem reinen Allokationsproblem zugrunde liegt — nämlich eine Rentabilitätsorientierung, die den Investitionsprozeß optimal steuert —, hinausreicht, d. h. dem unter II. entwickelten Grundzielsystem entspricht.

15. Die Konsequenz daraus ist, daß das bestehende ordnungspolitische System reformiert werden muß. Denn: Wenn man in dem System bleibt, so impliziert dies logisch, daß gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen privatwirtschaftlichen Zielsetzungen nachgeordnet werden können. Das risikolose Ausweichen vor Orientierungsdaten durch die Wirtschaftssubjekte im Interesse eigener Zielstrukturen

10) Einen „indirekten“ Zwang erhofft man sich von einer hinreichend informierten öffentlichen Meinung (Funktion etwa des Sachverständigenrates) bzw. von einer vorausgegangenen Interessenabklärung (Funktion der Konzertierte Aktion) — beides also, entgegen vielfachen Befürchtungen, durchaus „systemimmanente“ Institutionen bzw. Faktoren, die nichts an der prinzipiellen Unverbindlichkeit der Orientierungsdaten ändern.

ist der zentrale Bestandteil des bestehenden Systems, und die Möglichkeit wird so konsequent genutzt, daß bislang weder die Existenzsicherung noch die Verteilungsgerechtigkeit noch ein hinreichendes Gleichgewicht von privatem und öffentlichem Güterangebot als eigenständige Zielsetzungen realisiert werden konnten. Daraus folgt: Soll eine Durchsetzung gesamtwirtschaftlicher Zielsetzungen gewährleistet sein, muß eine privatwirtschaftliche Ausweichmöglichkeit verhindert werden. Damit entfällt ein zentraler Bestandteil des Systems — es liegt eine Systemreform vor.

16. Diese Systemreform läßt sich unter Zugrundelegung der in 5. und 11. herausgestellten Thesen in einer These zusammenfassen: Während bislang die marktwirtschaftliche Selbststeuerung das dogmatische Primat hatte (und gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen den die Marktwirtschaft konstituierenden Zielsetzungen nachgeordnet wurden), kehrt sich jetzt das Beziehungsverhältnis um. Die gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen werden vorgeordnet, und der marktwirtschaftliche Steuerungsmechanismus nach reinen Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten nach- bzw. eingeordnet. Marktwirtschaft verliert ihren (prinzipiellen) Zielcharakter zugunsten eines (pragmatischen) Instrumentalcharakters.

Eine solche Systemreform muß weder die bestehenden Eigentumsverhältnisse ändern¹¹⁾, noch wird das nach wie vor bestehende Allokationsproblem dirigistisch gelöst (es kann nicht darum gehen, jede Schraube zu verplanen; ein funktionsfähiger Marktmechanismus kann dies besser!). Gesamtwirtschaftliche Zielsetzungen werden aber vorgegeben, finden in globalen quantifizierten Entstehungs-, Verwendungs- und Verteilungsstrukturen ihren Ausdruck und haben imperativen Charakter¹²⁾. Dies bedeutet, daß die wirtschaftspolitischen Maßnahmen ihren Globalcharakter verlieren und verstärkt Struktur- bis hin zu Kontingenzierungscharakter erhalten müssen. Eine Steuerung von Ressourcen ist mit Globalmaßnahmen kaum zu erreichen¹³⁾.

17. Eine solche Systemreform führt schließlich zu einer letzten Frage: Sie bezieht sich auf ihr Verhältnis zu einer demokratischen Gesellschaftsordnung, jenem Grundprinzip, dem jede Politik unterstellt werden muß. Vordergründig gesehen widerspricht eine imperative Gesamtzielplanung diesem Prinzip. Ein solcher Widerspruch ist nur zu lösen, wenn diese Planung nicht a priori dem Individuum vorgegeben wird, sondern wenn das Individuum an der Gesamtplanung selbst beteiligt wird und a posteriori sich dann diesem Plan unterstellt. Dabei kann eine Unterstellung nur dann erzwungen werden, wenn dem demo-

11) Allerdings wird die vom Grundgesetz vorgeschriebene Sozialbindung des Privateigentums etwas ernster genommen, und die Verfügungsrechte, wie sie heute aus dem Eigentumsbegriff hergeleitet werden, werden modifiziert.

12) Inwieweit solche Strukturen zweckmäßigerweise in Form von Spannweiten vorgegeben werden, um das System flexibel zu halten, ist ein technisches Problem und kann hier ausgeklammert bleiben.

13) Dies schließt nicht aus, zunächst mit konsequenter ausgestalteten Globalmaßnahmen im Interesse der gesamtwirtschaftlichen Ziele zu beginnen, und dies durch eine gezielte Wettbewerbs-, Struktur- und Regionalpolitik zu ergänzen (einschließlich Einsatz öffentlicher oder gemeinwirtschaftlicher Unternehmen), um soviel wie möglich von dem marktwirtschaftlichen Steuerungselement zu bewahren — eben weil eine Detailplanung kaum praktikabel ist. Aber es darf ebensowenig der Einsatz marktinkonformer Maßnahmen (globale Kredit- und Investitionskontingente, um die dann ein Wettbewerb entbrennt) ausgeschlossen werden. Nur so ist eine imperative Investitionssteuerung möglich.

kratischen Willenbildungsprozeß Rechnung getragen worden ist. Die Frage ist nicht ob, sondern wie die Beteiligung zu erfolgen hat. Zwei Modelle sind denkbar:

Die Öffentlichkeit prüft von Parteien und Interessenverbänden vorgelegte Gesamtwirtschaftspläne; die Planung erfolgt *uno actu* mit einer demokratischen Wahl.

Die Öffentlichkeit wählt ein Gremium, das die Planung durchführt (oder ein Gremium wird eingesetzt, das der parlamentarisch-demokratischen Kontrolle unterliegt); Planung und demokratische Beteiligung sind getrennte Vorgänge.

Voraussichtlich dürfte nur das zweite Modell praktikabel sein, da das erste Modell beim einzelnen Bürger ein Ausmaß an Sachkenntnis voraussetzt (wenn die vorliegenden Pläne sich widersprechen, was anzunehmen ist), das nicht unterstellt werden kann.

18. Dies dürfte schließlich und endlich die letzte Konsequenz jeder Systemreform sein: Institutionalisierung der Planung mit demokratischer Kontrolle. Auf Grund dieser Bedingung ist die Identifikation einer so konzipierten Zielplanung mit (gegenwärtig praktizierten) Planwirtschaften nicht möglich, weil dort der Dirigismus in die Allokation hineinreicht. Ebenso wenig ist eine Identifikation mit Systemen möglich, die auf vergesellschaftetem Eigentum an Produktionsmitteln beruhen. Schließlich und endlich bedeutet eine so konzipierte Zielplanung keine Bestätigung der These einer Konvergenz der Systeme, solange der grundsätzliche Unterschied zwischen (diktatorischer) Zielvorgabe und (demokratisch legitimerter und kontrollierter) Zielfindung besteht.