

Zohlnhöfer, Werner; Watrin, Christian; Ortlieb, Heinz-Dietrich; Zohlnhöfer, Werner

Article — Digitized Version

Inflation in der Demokratie

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Zohlnhöfer, Werner; Watrin, Christian; Ortlieb, Heinz-Dietrich; Zohlnhöfer, Werner (1974) : Inflation in der Demokratie, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 54, Iss. 11, pp. 555-568

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134748>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Inflation in der Demokratie

Ist die schleichende Inflation ein Strukturproblem der repräsentativen Demokratie? Diese Frage untersuchte Prof. W. Zohlnhöfer in einem Beitrag auf der kürzlichen Tagung des Vereins für Socialpolitik. Zu seinen Thesen nehmen die Professoren Chr. Watrin und H.-D. Ortlieb Stellung.

Schleichende Inflation – ein Strukturproblem der repräsentativen Demokratie?

Werner Zohlnhöfer, Dortmund *

Schleichende Inflation als die allgemeine und fortgesetzte, aber pro Periode relativ eng begrenzte Verteuerung von Gütern und Dienstleistungen ist in den Nachkriegsjahren in praktisch allen westlichen Industrieländern zu einem Hauptproblem staatlicher Wirtschaftspolitik geworden. So ist es nicht verwunderlich, daß dieses Problem auch die Wirtschaftswissenschaft in zunehmendem Maße beschäftigte. Die Vielfalt der Versuche einer Erklärung der schleichenden Inflation läßt sich – unter dem Gesichtspunkt der Verursachung – auf drei Hauptkategorien reduzieren, je nachdem ob Nachfragesog, Kostendruck oder Geldvermehrung als (dominierende) Inflationsursache betrachtet werden. Freilich besteht weitgehend Konsenz darüber,

daß schleichende Inflation ein äußerst komplexes Phänomen darstellt und daher monokausale Erklärungsversuche von vornherein zum Scheitern verurteilt sind.

Darüber hinaus drängte sich schon früh die Frage nach tiefer liegenden Ursachen auf. Greifen Erklärungsversuche mit Hilfe rein ökonomischer Konzepte nicht zu kurz? Gibt es nicht vielleicht einen Ursachenkomplex, der seinerseits die genannten Inflationsimpulse weitgehend bedingt und diesen in-

*) Dieser Aufsatz stellt eine kurzgefaßte Version des Beitrags dar, den der Verfasser auf der diesjährigen Tagung des Vereins für Socialpolitik in Zürich vor kurzem vorgelegt hat und der im vorgesehenen Tagungsband in vollem Umfang abgedruckt wird. Verlag und Verfasser danken dem wissenschaftlichen Leiter der Tagung des Vereins für Socialpolitik für die freundliche Genehmigung zur Veröffentlichung dieser Kurzfassung.

sofern gleichsam vorgelagert ist?

Die Antworten auf diese Fragen, die sich in der Literatur finden, erscheinen auf den ersten Blick recht uneinheitlich. Gemeinsam ist all diesen Auffassungen jedoch die Vorstellung, daß die Wurzeln der Wirkungszusammenhänge, die inflationäre Prozesse hervorbringen, möglicherweise tief in den gesellschaftlichen und politischen Strukturen der verschiedenen Volkswirtschaften verankert liegen. Bei aller Verschiedenheit der konkreten Ansatzpunkte stellen alle diese Erklärungsversuche auf den einen oder anderen Aspekt der politischen Willens- und Entscheidungsbildung in der repräsentativen Demokratie ab. Sie betrachten mit anderen Worten

schleichende Inflation als Ergebnis des sozial-ökonomischen Verteilungskampfes und damit als ein Problem, das letztlich auch in Struktur- und Funktionsweise repräsentativer Demokratien angelegt ist.

Nun ist einerseits in der Tat nicht zu leugnen, daß allein schon die Verbreitung und Hartnäckigkeit, mit der die schleichende Inflation in demokratisch organisierten Gesellschaften auftritt, eine solche Vermutung nahelegt. Andererseits ist jedoch auch nicht zu übersehen, daß die durchschnittlichen Inflationsraten verschiedener Länder und die verschiedenen Regierungsperioden innerhalb desselben Landes erhebliche Unterschiede aufweisen, die auch nicht allein das Resultat bloßer Zufälligkeiten sein dürften. Deshalb müssen, sofern schleichende Inflation überhaupt eine Resultante politischer Prozesse ist, zumindest ausgeprägte Unterschiede zwischen verschiedenen Ländern und Regierungen als Ergebnis entsprechender Merkmalsunterschiede in Struktur und Funktionsweise gesamtgesellschaftlicher Willens- und Entscheidungsbildung plausibel erklärbar sein.

Diesem Erklärungsanspruch freilich vermögen die vorliegenden Verteilungskampf-Hypothesen der schleichenden Inflation noch kaum zu genügen. Dafür sind sie noch zu amorph, zu aphoristisch und zu fragmentarisch. Sie bedürfen daher erheblicher Präzisierung, wenn ihr Erklärungspotential entfaltet werden soll.

Die folgenden Überlegungen verstehen sich als ein Schritt in diese Richtung. Sie zielen darauf ab, Ansätze einer empirisch gehaltvollen *politischen Theorie der Inflation* zu skizzieren. Konkreter gesprochen stellen sie einen Versuch dar, Hypothesen über Zusammenhänge zwischen verschiedenen Strukturmerkmalen repräsentativer Demokratien

einerseits und der Wahrscheinlichkeit und dem Ausmaß inflationärer Tendenzen andererseits zu formulieren und zu begründen.

Die erforderliche Präzisierung soll dadurch erreicht werden, daß auf zwei für die politische Willens- und Entscheidungsbildung in der Demokratie wesentliche Teilprozesse abgestellt wird: den Parteienwettbewerb und das Verbändehandeln. Um darüber hinaus auch zu einer

Differenzierung zu kommen, wird in zwei Stufen vorgegangen: Jeder dieser Teilaspekte demokratischer Systeme wird zunächst daraufhin untersucht, inwieweit ihn Wirkungszusammenhänge kennzeichnen, denen inflationäre Tendenzen innewohnen. Im Anschluß daran wird dann jeweils der Frage nachgegangen, wie Unterschiede in den Strukturformen dieser Teilprozesse politischer Willensbildung die möglicherweise prinzipiell vorhandenen Inflationstendenzen modifizieren, d. h. verstärken oder abschwächen.

Methodisch bedient sich die hier angestrebte Ableitung von Hypothesen über Zusammenhänge zwischen Strukturmerkmalen der Demokratie und inflationären Tendenzen des analytischen Instrumentariums der sogenannten „Neuen Politischen Ökonomie“. Es wird m. a. W. unterstellt, daß sich Individuen in ihrem Verhalten nicht nur als Wirtschaftssubjekte, sondern auch als Wähler, Politiker, Verbandsführer und Verbandsmitglieder primär von ihren privaten Interessen und Zwecken leiten lassen. Entsprechend leisten sie Beiträge zur Verwirklichung überindividueller Ziele oder Aufgaben nur in dem Maße, wie das zur Realisierung ihrer eigenen individuellen Zwecke erforderlich ist.

Parteienwettbewerb und Inflation

Angesichts der hier gebotenen Kürze erscheint es zweckmäßig, das Hauptgewicht im folgenden auf die Darstellung der fundamentalen Zusammenhänge zwischen Parteienwettbewerb und schleichender Inflation zu legen. Die restlichen, gleichsam komplementären Überlegungen können dagegen nur thesenartig zusammengefaßt angedeutet werden.

Meine grundlegende Hypothese lautet: Dem Parteienwettbewerb ist eine Tendenz zur

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Prof. Dr. Werner Zohlnhöfer, 39, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre und Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftspolitik, insbesondere Markt- und Wettbewerbsordnung, an der Universität Dortmund.

Prof. Dr. Christian Watrin, 44, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre und Geschäftsführender Direktor des Wirtschaftspolitischen Seminars der Universität zu Köln. Er ist außerdem Vorsitzender des Ausschusses zum Vergleich der Wirtschaftssysteme im Verein für Socialpolitik.

Prof. Dr. Heinz-Dietrich Ortlieb, 64, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Universität Hamburg und Direktor des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg

schleichenden Inflation immanent. Zur Begründung dieser Hypothese greife ich auf das sogenannte Konkurrenzmodell der Demokratie zurück, wie es von J. Schumpeter konzipiert und neuerdings insbesondere von A. Downs¹⁾ weiter entwickelt worden ist.

Der Wettbewerb der Parteien um Wählerstimmen vollzieht sich unter Bedingungen höchst unvollständiger Information. Das gilt prinzipiell für beide Seiten. Während die zu Parteien zusammengeschlossenen Politiker jedoch im Sinne einer Verfolgung ihrer privaten Ziele nach dem Rationalprinzip gute Gründe besitzen, sich aktiv um bestmögliche Information über die Wählerpräferenzen, soweit sie überhaupt feststellbar sind, zu bemühen, fehlt für die Wähler ein solcher (ökonomischer) Anreiz weitestgehend. Sie sind daher im allgemeinen nur über Geschehnisse und Tatbestände informiert, die sich — ohne viel eigenes Zutun — selbst zur Kenntnis bringen. Damit ist der Informationsstand der meisten Wähler nicht nur recht begrenzt, er ist auch systematisch verzerrt.

Was dies für die Einstellung des Wählers zur Gestaltung der öffentlichen Haushalte impliziert, ist erst voll zu erfassen, wenn man gleichzeitig die vor allem von Downs betonte Tatsache in Betracht zieht, daß die Bereitstellung von Leistungen durch die öffentliche Hand — im Gegensatz zum privaten Sektor — nicht nach dem Prinzip des *quid pro quo* erfolgt²⁾. Steuern werden mit anderen Worten von den einzelnen Individuen nicht auf der Basis bestimmter Regierungsleistungen erhoben, sondern gemäß einer anderen Bemessungsgrundlage, gewöhn-

lich der der Leistungsfähigkeit. Dies macht für den einzelnen Wähler einen direkten Vergleich von Kosten und Nutzen öffentlicher Leistungen unmöglich. Die Folge ist eine generelle Unterschätzung sowohl des Nutzens als auch der Kosten öffentlicher im Vergleich zu privaten Gütern und Leistungen.

Gleichzeitig bringen sich die Kosten öffentlicher Leistungen, wie z. B. direkte Steuern, in der Regel nachhaltiger ins Gedächtnis der Betroffenen als die Nutzenaspekte der damit finanzierten öffentlichen Leistungen. Dabei haben kurzfristig und direkt wirkende Vorteile öffentlicher Betätigung noch eine größere Chance wahrgenommen zu werden als die — in jedem Sinne des Wortes — entfernteren Leistungen der öffentlichen Hand.

Konsequenzen der Wählererwartungen

Als Resultante dieser Verzerrungen in der Perzeption und Bewertung öffentlicher im Vergleich zu privaten Leistungen folgt unmittelbar eine Einstellung zur Regierungsarbeit, die tatsächlich weithin beobachtbar ist: Jeder einzelne Bürger hält den Umfang der öffentlichen Ausgaben für zu groß im Vergleich zu dem Nutzen, der ihm daraus zukommt. Jeder fordert daher wenigstens eine Senkung seiner Steuerlast oder eine Erhöhung der ihm zugute kommenden Staatsleistungen. Nicht selten werden beide Forderungen von ein und demselben Wähler oder Verband gleichzeitig erhoben.

Die Konsequenzen dieses Erwartungsmusters auf Seiten der Wähler für die programmatische Orientierung der um Zustimmung konkurrierenden Parteien liegen auf der Hand: Die Politiker werden bestrebt sein, diesen Erwartungen Rechnung zu tragen und — zumindest finanzwirtschaftlich — nach der Ma-

xime handeln: Geben ist wählerwirksamer als Nehmen! Der Wettbewerb um Stimmen zwingt die Parteien dazu, sich in diesen ihren Bemühungen um Wählergunst ständig zu überbieten. Es besteht daher stets die Gefahr, daß ausgabenwirksame Beschlüsse gefaßt werden, die den verfügbaren Bestand an öffentlichen Mitteln überschreiten, ohne daß es zu den erforderlichen steuerpolitischen Entscheidungen kommt.

Wenn diese Tendenz im Zeitalter der Globalsteuerung nicht bloß eine entfernte, potentielle, sondern eine durchaus akute Gefahr für den Geldwert darstellt, so liegt dies vor allem an dem stabilitätspolitischen Postulat einer antizyklischen Gestaltung der öffentlichen Haushalte. Dieses Postulat nämlich bricht mit dem Grundsatz eines in jährlichen Einnahmen und Ausgaben ausgeglichenen Haushalts. Es reißt damit den wohl wirksamsten Damm gegen die drohende Überforderung der öffentlichen Haushalte in der Demokratie nieder: Daß zur Überwindung einer Rezession ein spürbares Haushaltsdefizit gefordert wird, kommt dem eben abgeleiteten Bestreben demokratischer Regierungen, mehr auszugeben als einzunehmen, voll entgegen.

Es ist daher nicht verwunderlich, daß diese Empfehlungen der Ökonomen relativ rasch von allen Regierungen und Parteien aufgegriffen und verwirklicht wurden. Aus dem gleichen Grunde war auch von vornherein zu erwarten, daß der zweite integrale Bestandteil antizyklischer Fiskalpolitik, nämlich die Eindämmung einer Hochkonjunktur durch einen Haushaltsüberschuß, kaum irgendwo konsequent praktiziert wurde.

Das Dilemma der Opposition

Dies widerspricht nicht der Tatsache, daß die Erhaltung des Geldwertes ganz allgemein auch

¹⁾ Vgl. A. Downs: Ökonomische Theorie der Demokratie (dt. Übersetzung), Tübingen 1968.

²⁾ Vgl. A. Downs: Why the Government Budget Is Too Small in a Democracy, World Politics, Bd. 12 (1960), S. 547 ff.

von der Wählerschaft als ein Leistungskriterium der Regierungspolitik betrachtet wird. Es besagt lediglich, daß die der politischen Willens- und Entscheidungsbildung immanenten Inflationstendenzen in der Regel stärker sind als der vom Parteienwettbewerb ausgehende Leistungsdruck im Hinblick auf die Stabilerhaltung des Geldwertes. Dafür spricht vor allem auch das, was ich als Dilemma der Opposition in der Demokratie bezeichnen möchte. Es besteht darin, daß die Opposition aus system-immanenten Gründen an einem vollen Erfolg der Regierungspolitik im Bereich der Geldwertstabilisierung nicht wirklich interessiert ist³⁾.

Diese folgenschwere Funktionsschwäche des Parteienwettbewerbs ist vor allem eine weitere Folge des eng begrenzten und systematisch verzerr-

ten Informationshorizonts der Wähler. Dieser nämlich bewirkt, daß eine Regierungspartei im allgemeinen wiedergewählt wird, solange sie die in sie gesetzten Erwartungen einigermaßen erfüllt. Entsprechend bilden eklatante Fehlleistungen der Regierung die besten Voraussetzungen für einen Sieg der Oppositionspartei(en) bei der nächsten Wahl. Die Opposition in einem System repräsentativer Demokratie gerät damit in ein Dilemma: Je mehr sie einen substantiellen Beitrag zur Geldwertstabilisierung leistet, desto geringer werden ihre Chancen, die Regierung bald abzulösen. Je mehr deshalb Geldwertstabilität als Leistungskriterium der Regierungspolitik zählt, desto we-

³⁾ Vgl. zur allgemeinen Darstellung dieses Dilemmas der Opposition meine Habilitationsschrift über: Die wirtschaftspolitische Willens- und Entscheidungsbildung in der Demokratie, Freiburg/Br. 1972, Teil II, Kap. 1 (erscheint in Kürze).

niger kann eine Oppositionspartei ein Interesse daran haben, die Regierung in ihren Bemühungen um die volle Realisierung dieses Ziels wirklich zu unterstützen – vorausgesetzt, sie (die Opposition) versteht sich als Koalition von Politikern, die vor allem das Ziel verbindet, die amtierende Regierung bei den nächsten Wahlen abzulösen.

Differenzierung nach Parteiensystemen

Spricht somit vieles für eine dem Wettbewerb immanente Inflationstendenz, so fragt sich, inwieweit diese Vermutung einer *Differenzierung* nach Kategorien von Parteien und Parteiensystemen bedarf. Im Hinblick auf die hier interessierende Steuerungsleistung des Parteienwettbewerbs erscheinen vor allem zwei Unterscheidungen relevant: die zwischen Zwei- und Vielparteien-

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Bruno Molitor

LOHNT SICH DIE SYSTEMÜBERWINDUNG ?

In dem vorliegenden Buch setzt sich der Verfasser mit der immer häufiger vorgetragenen Forderung nach einer Überwindung des Wirtschafts- und Gesellschaftssystems in der Bundesrepublik auseinander. Dabei analysiert er insbesondere die Techniken der Systemüberwindung, die sich hinter den aktuellen Forderungen nach Preiskontrollen, Investitionslenkung und Überführung der Großbanken in Gemeineigentum verbergen.

Großoktav, 78 Seiten, 1974, Preis brosch. DM 7,50

ISBN 3-87895-121-3

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

systemen einerseits und die zwischen konservativen und progressiven Parteien andererseits.

Was zunächst die Differenzierung nach Parteiensystemen angeht, so ist zu erwarten, daß die der wirtschaftspolitischen Willens- und Entscheidungsbildung in der Demokratie immanente Tendenz zur schleichenden Inflation bei Vielparteiensystemen ausgeprägter in Erscheinung tritt als bei Zweiparteiensystemen. Hier kann nur die wichtigste Begründung genannt werden: Sie besagt, daß die Chance, die öffentlichen Finanzen gegenüber den vielfältigen Forderungen und Versuchungen unter Kontrolle zu halten, für eine Mehrparteiensystemregierung deswegen signifikant geringer ist als für eine Einparteiensystemregierung, weil das jeweils spezifische Profilierungsbedürfnis der einzelnen Koalitionspartner einer Mehrparteiensystemregierung die Ausgabenfreudigkeit in aller Regel erheblich steigert.

Der zweite Ansatz einer Differenzierung stellt auf die Unterscheidung zwischen konservativen und progressiven Parteien ab. Unter diesem Gesichtspunkt ist zu erwarten, daß die der gesamtgesellschaftlichen Willens- und Entscheidungsbildung in der Demokratie immanenten Inflationstendenzen stärker zum Zuge kommen, wenn sich die Regierung eines Landes aus Politikern progressiver Parteien rekrutiert, als wenn sie von konservativen Parteien gestellt wird. Diese Hypothese legt vor allem ein Blick auf die ideologische Orientierung und die gesellschaftliche Basis der Parteien nahe.

Verbandesystem und Inflation

Damit bleibt noch der zweite Problemkomplex kurz zu erörtern: Wie wirken sich Existenz und Verhalten der sogenannten wirtschaftspolitischen Verbände auf die bislang abgeleitete, der

Demokratie immanente Tendenz zur schleichenden Inflation aus?

Unter den eingangs formulierten Prämissen über die Information und Motivation von Verbandsführungen und Verbandsmitgliedern lassen sich folgende Verhaltenstendenzen ableiten:

□ Das Streben jeder Verbandsführung, den Bestand ihrer Organisation zu sichern und die Mitgliederzahl möglichst zu vergrößern, führt zu einer Artikulation von Verbandsinteressen, die auf eine einseitige Begünstigung der (eingetragenen und beitriffsverdächtigen) Mitglieder hinauslaufen.

□ Die Verbandsführungen stehen unter einem ständigen Druck, ihre Existenzberechtigung unter Beweis zu stellen. Dies begünstigt, ja erzwingt Verbandsforderungen, die auf *kurzfristig spürbare* Verbesserungen der wirtschaftlich-sozialen Verhältnisse ihrer Mitglieder auf breiter Basis abzielen.

□ Schließlich kann heute als gesichert gelten, daß es erhebliche Unterschiede in der Organisierbarkeit von Interessen gibt. Wie vor allem M. Olson⁴⁾ überzeugend dargelegt hat, sind – grob gesprochen – Wähler im Hinblick auf ihre Interessen als Einkommensbezieher erheblich leichter zu organisieren als in ihrer Rolle als Einkommensverwender. Das Interesse aller Konsumenten an stabilen Preisen ist z. B. kaum wirksam zu organisieren – im Gegensatz etwa zu dem Interesse der Ärzteschaft an einer Erhöhung ihrer Honorarsätze.

Somit kann von einer ausgehenden Struktur des Verbandesystems, die eine gleichmäßige Artikulation als Voraussetzung für eine angemessene Berücksichtigung *aller* Interessen im politischen Entscheidungsprozeß gewährleistet, offenbar nicht gesprochen werden.

⁴⁾ Vgl. M. Olson: Die Logik des kollektiven Handelns (dt. Übersetzung), Tübingen 1968.

Vielmehr ist zu vermuten, was zahlreiche Beobachtungen belegen: Der Einseitigkeit in der Artikulation von Gruppeninteressen durch das Verbandesystem entspricht eine nicht unerhebliche Einseitigkeit auch in der Interessenberücksichtigung durch gewählte Regierungen. Generell wird man deshalb davon ausgehen können, daß die Interessen der verschiedenen Gruppen von Einkommensbeziehern mehr Gehör finden als die Interessen der Gesamtheit aller Einkommensverwender (z. B. an der Stabilität des Geldwertes).

Das Verbandesystem potenziert mit anderen Worten die Einseitigkeiten gesamtgesellschaftlicher Willensbildung, die im Prinzip schon der Parteienwettbewerb bewirkt. Denn einerseits begünstigt es die Verfolgung partikularistischer Belange im Sinne gezielter Einkommensverbesserungen für bestimmte, gut organisierte Gruppen. Andererseits kann es als Träger und Promotor des gesamtwirtschaftlichen Interesses an Geldwertstabilität praktisch vernachlässigt werden.

Somit verstärkt das Verbandesystem vermutlich das bereits dem Parteienwettbewerb immanente tendenzielle Übergewicht der zentrifugalen über die zentripetalen Kräfte und damit die – demokratischer Willensbildung immanente – Tendenz zur schleichenden Inflation. Je mehr daher das Verbandesystem in einem Lande erstarkt und das Parteiensystem dominiert, um so ausgeprägter wird diese inflationäre Tendenz in Erscheinung treten.

Differenzierung nach Verbandsmerkmalen

Auf Möglichkeiten einer *Differenzierung* nach Verbandsmerkmalen soll wenigstens noch kurz hingewiesen werden. Zur Verdeutlichung sei hier exemplarisch auf die Gewerkschaften abgestellt; denn ihnen kommt

aufgrund ihrer Rolle bei der Lohnbildung von allen Verbänden die wohl größte Bedeutung für die Geldwertstabilität zu.

Relevant erscheint unter diesem Gesichtspunkt für einen Vergleich verschiedener Länder vor allem eine Differenzierung nach ideologischen Merkmalen einerseits und strukturellen Faktoren andererseits. Was zunächst die ideologische Komponente angeht, so dürfte die von der Lohnpolitik drohende Gefahr für die Geldwertstabilität eines Landes, generell gesprochen, um so größer sein,

je mehr sich eine Gewerkschaft(sbewegung) vom Ziel der Gleichheit leiten läßt und

je weniger sich eine Gewerkschaft(sbewegung) mit dem poli-

tischen System der repräsentativen Demokratie identifiziert.

Was demgegenüber die Differenzierung nach Strukturmerkmalen anlangt, so ist die in Frage stehende Inflationsquelle als um so bedeutsamer zu veranschlagen,

je stärker die Konkurrenz der Einzelgewerkschaften untereinander (um die gleichen Arbeitnehmer) einerseits und

je intensiver der Wettbewerb um Führungspositionen innerhalb der Einzelgewerkschaften andererseits ist.

Zwei wichtige Schlußfolgerungen

Wenn diese politische Theorie der Inflation wesentliche As-

pekte der Realität erfaßt, können daraus unmittelbar zumindest zwei Folgerungen abgeleitet werden:

Zum einen folgt daraus, daß die schleichende Inflation die Tendenz zur Selbstverstärkung in sich trägt, weil sie nämlich neue Verteilungskonflikte schafft und alte Verteilungskonflikte verschärft.

Zum anderen ist daraus zu folgern, daß alle Bemühungen um Geldwertstabilität nur begrenzt erfolgreich sein können, solange nicht auch an der Organisation der politischen Willens- und Entscheidungsbildung angesetzt wird, um das hier aufgezeigte Übergewicht inflationsbegünstigender Strukturen und Verhaltensmuster zu korrigieren.

Zur politischen Ökonomie der Inflation

Christian Watrin, Köln

Die Frage, warum Stabilitätspolitik in der Demokratie so schwer durchsetzbar ist, wird von Ökonomen gerne mit dem Hinweis auf das Versagen politischer Instanzen beantwortet. Die Kommentierung des Stabilitätsgesetzes als ein Gesetz, das sich seine Regierung sucht, erhellt diese Argumentationsweise. Sind nicht in der Theorie längst alle Probleme der Konjunktursteuerung – und in diesen weiteren Rahmen gehört ja auch das Problem der „schleichenden Inflation“ – hinlänglich ausdiskutiert, so daß Mängel der Inflationsbekämpfung allenfalls auf eine unzureichende politische Handhabung der Globalsteuerung zurückzuführen sind?

Auf die insistierende Frage, wo denn genau die Mängel lägen, ob primär *Bedienungsfehler* – etwa die verspätete

Wahrnehmung konjunktureller Schwankungen oder aber Verzögerungen im legislativen Prozeß bei der Verabschiedung der erforderlichen Haushaltsgesetze – maßgebend wären oder ob *Konstruktionsmängel* der demokratischen Ordnung, wie das hier angesprochene Handeln der Abgeordneten nach der Grenz-moral, entscheidend seien, bleiben jedoch die ökonomischen Kritiker der Politik in der Regel die Antwort schuldig. ZOHLNHÖFERS interessanter Beitrag versucht diese Unklarheit mit einer präzisen Antwort zu beseitigen: Die schleichende Inflation ist ein Strukturproblem der repräsentativen Demokratie; der demokratischen Willensbildung ist die Tendenz zur schleichenden Inflation immanent! Selbst wenn man dieser Antwort im Detail nicht zustimmt – ZOHLNHÖFERS Beitrag ist ein wichtiger Schritt, um die Diskus-

sion voranzubringen. Er wird – hoffentlich – auch bewirken, daß politikwissenschaftliche Autoren sich der wichtigen Frage zuwenden, wie Mängel der Stabilitätspolitik aus ihrem Blickwinkel zu erklären und zu beheben sind.

Probleme des Theorieentwurfs

Welche Probleme aber treten beim vorliegenden Theorieentwurf auf?

1. Die „Neue Politische Ökonomie“, die mit Hilfe des ökonomischen Paradigmas politische Phänomene erklären und die bestehenden Inflationstheorien durch die Einbeziehung politischer Handlungszusammenhänge vertiefen will, trifft auf die Schwierigkeit, daß sie vom Schumpeter-Downs-Modell der repräsentativen Demokratie ausgehen muß. Wenn auch die Be-

hauptung, daß die Politiker keineswegs die idealistisch gesonnenen Repräsentanten der Aktivbürgerschaft sind, wie ältere Staatslehren vermuten oder doch zumindest als wünschbar postulieren, interessante Erklärungsansätze für das politische Entscheidungsverhalten liefert, so muß man auf der anderen Seite jedoch sehen, daß es die ökonomischen Lehrbuch-Demokratien in der Praxis nicht gibt. Die realen Verfassungsordnungen enthalten stets Mischungen von *plebiszitären* und *repräsentativen* Elementen¹⁾. Wichtige Komponenten freiheitlich demokratischer Verfassungen wie die Grundrechte, die Gewaltenteilung, das Rechtsstaatsprinzip oder der Gleichheitsgrundsatz entziehen sich darüber hinaus der ökonomischen Analyse, und es fragt sich, ob der Vorwurf eines prinzipiellen Konstruktionsfehlers demokratischer Verfassungen auf nur einen Teilaspekt dieser Verfassungen, den Parteienwettbewerb und den politischen Einfluß der Verbände, gegründet werden kann.

2. Die „Neue Politische Ökonomie“ lehrt, daß Politiker nur in dem Maße öffentliche Güter – und dazu gehört auch die Geldwertstabilität – zur Verfügung stellen, wie diese ihren individuellen Zielen dienen. Aber wie sind die individuellen Nutzenfunktionen der Politiker definiert? Die übliche Antwort, daß Macht, Prestige und Einkommen als Argumente in sie eingehen, ist viel zu wenig spezifiziert, um die Realität ohne weiteres erklären zu können. Warum soll es nicht der Fall sein, daß ein Politiker sich einen erheblichen Macht- oder Prestigezuwachs von einer erfolgreichen Stabilitätspolitik verspricht? Das hängt, wenn man

¹⁾ Siehe hierzu E. Fraenkel: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, in: derselbe: Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1968, S. 81 ff.; W. Weber: Mittelbare und unmittelbare Demokratie, in: U. Matz (Hrsg.): Grundprobleme der Demokratie, Darmstadt 1973, S. 748 ff.

vom ökonomischen Erklärungsmodell des menschlichen Verhaltens ausgeht, ganz davon ab, wie in einer speziellen Handlungssituation vom betreffenden Entscheidungsträger die *erwarteten* Kosten und Nutzen verschiedener Handlungsweisen eingeschätzt werden. Darüber läßt sich jedoch a priori anhand des Maximierungskalküls nichts aussagen. Daraus aber folgt, daß dem politischen Prozeß in der repräsentativen Demokratie, solange man im Rahmen der theoretischen Analysen bleibt, nicht ohne weiteres ein bias in Richtung des inflationsfördernden Verhaltens zugeschrieben werden kann. Inflation kann in der Demokratie auftreten, wenn die politische Belohnung für Inflation hoch und die Strafe – etwa in Form von Stimmenverlusten – gering ist; wie sich aber erwartete Belohnungen und Bestrafungen in einer konkreten Situation zueinander verhalten, läßt sich nur durch die genaue Analyse der besonderen Umstände von Raum und Zeit feststellen. Die Devise „Geben ist wählerwirksamer als Nehmen“ ist zwar plausibel, aber sie folgt nicht aus den Grundannahmen des ökonomischen Modells der Demokratie.

3. Wenn das allgemeine Modell des politischen Wettbewerbs noch nicht die Determinanten der politischen Willensbildung in Richtung auf die behauptete „immanente Tendenz“ zur schleichenden Inflation festlegen kann, so bedarf es einer Reihe von Hilfshypothesen, um den vermuteten fundamentalen Zusammenhang zwischen Parteienwettbewerb und Geldwertminderung abzuleiten. Die Hauptargumente sind der verzerrte Informationshorizont, die Zahl der konkurrierenden Parteien am Wählermarkt, die unterschiedliche Bewertung des Stabilitätsziels bei „konservativen“ und „progressiven“ Parteien und die Nichtorganisierbarkeit des Stabilitätsinteresses.

Die unterschiedliche Partizipation am politischen Leben ist Gegenstand vieler empirischer Untersuchungen und vor allem das Kernstück der heutigen Demokratisierungsdebatte. Warum Menschen politischen Fragen ein so unterschiedliches Interesse zuwenden, läßt sich möglicherweise leicht mit Hilfe des ökonomischen Erklärungsansatzes verständlich machen. Die individuellen Kosten der politischen Partizipation auf den verschiedensten Ebenen sind für viele zu hoch, gemessen an den individuellen Nutzen. Die sogenannten schweigenden Mehrheiten sind weniger eine Folge von Indolenz und Apathie als das Resultat einer nüchternen Einschätzung der Kosten und Erträge vom Standpunkt des einzelnen. Bei der schleichenden Inflation handelt es sich jedoch nicht um ein politisches Problem, über das man sich erst durch aktives und damit kostspieliges Sammeln von Informationen ins Bild setzen muß; der Markt liefert vielmehr „kostenlos“ alle nötigen Informationen, da er ja beständig zwingt, die Verbrauchs- und Sparpläne der jeweiligen Geldwertverschlechterung anzupassen. Gerade hier verfügen die Konsumenten/Bürger eher nicht über verzerrte Informationen. Die Behauptung, daß die Ausbeutung des Stabilitätsinteresses sich deswegen für Parteien so leicht und „kostenlos“ bewerkstelligen ließe, weil die Konsumenten/Bürger über verzerrte Informationen verfügten, also nicht merkten, was ihnen geschehe, ist daher nur schwer einsehbar.

Zahl und Art der Parteien

Die Zahl der konkurrierenden Parteien (Vielparteien- oder Zweiparteiensystem) ist vor allem von F. A. Hermens²⁾ unter dem Gesichtspunkt analysiert worden, wie sich politische

²⁾ F. A. Hermens: Verfassungslehre, Bonn 1964, S. 191 ff.

Führungsaufgaben und damit auch die Inflationsbekämpfung im einen oder anderen Milieu wahrnehmen lassen. Seine allgemeine Vermutung geht dahin, daß Vielparteiensysteme in der Regel bei der Kollektivgüterproduktion unterlegen sind. Die wichtige – und damit im Hinblick auf die Theorie kritische – Ausnahme von der Regel ist jedoch Großbritannien, wo es offenbar keiner der beiden großen Parteien seit längerem gelingt, eine effiziente Stabilitätspolitik durchzusetzen. Vergleicht man England mit seinem Zweiparteiensystem mit dem Vielparteienland Schweiz, so ist es überdies fraglich, ob nicht die schweizerische Stabilitätspolitik auf längere Sicht erfolgreicher in der Inflationsbekämpfung war. Schließlich ist neben den internationalen Vergleich die intranationale „Erfolgsbilanz“ zu stellen. Nach dieser sind die Konservativen vorerst keineswegs der Labourpartei eindeutig überlegen. Es gibt jedoch eine naheliegende ökonomische Erklärung der englischen Situation: Die Einkommenspolitik mit ihren wechselnden Preis- und Lohnstopps ist kein geeignetes Mittel der Inflationsbekämpfung. Dasselbe gilt voraussichtlich auch für die jetzt eingeschlagene Politik des „contrat social“³⁾. Daraus aber folgt, daß die Fehler primär in der ökonomischen Therapie und nicht im politischen Prozeß zu suchen sind.

Was die Differenz zwischen „konservativen“ und „progressiven“ Parteien angeht, so vermag diese mit Sicherheit nur der Geschichtsphilosoph auszumachen, der ja weiß, wohin der Progreß der Menschheit geht. Die Übersetzung der Dichotomie „konservativ“ – „progressiv“ in das verwandte Begriffspaar „rechts“ und „links“ vermag kaum mehr zur Klärung beizutragen – ausgenommen bei der Sitzordnung im Parlament. In heutigen Großparteien stehen

„rechte“ Flügel „linker“ Parteien im ideologischen Spektrum oft „rechts“ von „linken“ Flügeln „rechter“ Parteien. Im übrigen gibt es keinen politischen Konservatismus im landläufigen Sinne des Wortes. Selbst die englischen Conservatives verstehen sich nicht so. „Rechts“ und „links“, „konservativ“ und „progressiv“ sind daher eher Vokabeln des politischen Tageskampfes, nicht aber Begriffe zur Umschreibung genau ausmachbarer Tatbestände.

Die Nichtorganisierbarkeit des Stabilitätsinteresses ist zweifellos ein wichtiges theoretisches Element. Olsons Hinweis auf die „die schweigend leiden“, gewinnt seine besondere Bedeutung und seinen bitteren Geschmack im Hinblick auf die Sparer, die hier vornehmlich gemeint sind. Aber verlieren allein die Sparer durch Inflation? Ist das Risiko des Substanzverzehr für die Unternehmen nicht ebenso groß? Schwächt die Besteuerung von Scheingewinnen nicht gerade die öffentliche und private Wirtschaft? Verfügt aber diese nicht ihrerseits wieder über einflußreiche Verbände? Sicherlich orientiert sich das Handeln dieser Verbände oft an kurzfristig spürbaren Verbesserungen für die Mitglieder. Hier gibt es viele gewollte und ungewollte Verstöße gegen stabilitätspolitische Bestrebungen. Daraus folgt aber nicht, daß das Verbandshandeln prinzipiell und immer an der Verhinderung einer wirkungsvollen Bekämpfung von Geldwertverschlechterungen interessiert sei.

4. Aber selbst wenn man alle Argumente zugunsten der Hypothese, daß der repräsentativen Demokratie eine Tendenz zur schleichenden Inflation immanent sei, einmal akzeptiert,

³⁾ Zur Kritik der Einkommenspolitik und vor allem der Politik des Sozialkontraktes siehe M. Kern: Konzertierte Aktion als Versuch einer Verhaltensabstimmung zwischen Regierung und Wirtschaftsverbänden. Köln 1973. S. 153; derselbe: Wandlungen der konzertierten Aktion. Wirtschaftspolitische Chronik, Heft 3 (1973), S. 49 ff.

so bleibt zu fragen, was man tun kann. Hier stellt sich jedoch eine methodologische Schwierigkeit ein: Es wird eine *immanente Tendenz* zur Inflation behauptet. Aber eine derartige Formulierung hat solange keinen klar ausmachbaren empirischen Gehalt, wie nicht die genauen Umstände, unter denen solche „immanenten Tendenzen“ auftreten, spezifiziert werden. Anders ausgedrückt, die potentiellen Falsifikatoren der Aussagen müßten angegeben werden. Die bloße Berufung auf den immanenten und tendenziellen Charakter des Inflationsprozesses in Demokratien führt sonst sofort in die Schwierigkeit, daß man in der Realität Perioden der Geldwertstabilität beobachten, aber vom Standpunkt einer allgemeinen Immanenzannahme nicht deuten kann. Waren die „Tendenzen“ bloß zeitweilig unterbrochen, und welche Faktoren haben bewirkt, daß sie wieder wirksam wurden?

Diese Frage ist auch bedeutsam im Hinblick auf das Problem, was an der Organisation des politischen Willens- und Entscheidungsbildungsprozesses geändert werden muß, um das Übel der schleichenden Inflation zu verhindern. Wenn man nicht die Demokratie schlechthin als ungeeignet zur Produktion des Kollektivgutes „Stabilität“ ansehen will – und diese Schlußfolgerung wollen ernsthafte Kritiker demokratischer Regierungsweisen sicherlich nicht ziehen –, dann bleibt die Frage, wie man sich gegen das Auftreten von „immanenten Tendenzen“ schützen kann. Anders ausgedrückt, welche Form der Demokratie würde die Tendenz zur schleichenden Inflation aufheben? Bevor aber nicht Bedingungen spezifiziert werden, unter welchen Umständen mit inflationären Tendenzen zu rechnen ist, kann die Frage nach der Therapie im Bereich der politischen Ordnung nicht beantwortet werden.

Schleichende Inflation – eine Folge von Zeitströmung und Führungsschwäche

Heinz-Dietrich Ortlieb, Hamburg

Die schleichende Inflation ist in westlichen Wohlstandsgesellschaften mit repräsentativ demokratischer Verfassung und mehr oder weniger plebiszitären Zutaten ein Kennzeichen unzureichend gelöster Zielkonflikte. Sie ist m. E. daher weit mehr auf gewisse Wandlungen von Struktur und Geist unserer Gesellschaft als auf Unzulänglichkeiten der zur Verfügung stehenden ökonomisch politischen Techniken zurückzuführen. Diese Wandlungen haben die Lösung politischer Führungs-, d. h. Informations- und Entscheidungsaufgaben erheblich problematisiert. Die bedeutsamsten Ursachen scheinen mir zu sein:

- die zunehmende Undurchsichtigkeit ökonomischer und sozialer Ablaufs- und Wandlungsprozesse,
- die Unangepaßtheit von Ausbildung und Auslese der Führungsgruppen,
- das pluralistische Selbstverständnis der modernen Wohlstandsgesellschaft,
- der optimistische Fortschrittsglaube und
- der Trend eines anarchistischen Demokratisierungsprozesses mit libertinen-nihilistischen und egalitär-utopistischen Zügen.

Zunehmende Undurchsichtigkeit

Die Beschleunigung des wissenschaftlichen und technischen Fortschritts, das dadurch möglich gewordene Wachstum des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leistungspotentials

sowie die Internationalisierung von Politik und Wirtschaft haben die Differenziertheit unserer Gesellschaft erhöht. Gleichzeitig haben sich die fordernden Erwartungen der Staats- und Wirtschaftsbürger verstärkt. Weil mehr möglich geworden ist und weil sich die Bedingungen und Abhängigkeiten national intensiviert und international extensiviert haben, hat sich die Entscheidungsvielfalt gleichzeitig vergrößert und verschränkt. Es mehren sich mit dem Möglichen oder möglich Erscheinenden die Zielkonflikte, die, sofern schwer oder zu spät erkennbar, Ansprüche an die Führungsgruppen stellen, die über das menschlich Zumutbare schlechthin hinausgehen können. Bleiben aber Zielkonflikte ungelöst, dann schaffen sie Situationen, die von niemandem eigentlich beabsichtigt waren, engen damit den Entscheidungsspielraum ein oder heben ihn nicht selten völlig auf.

Unangepaßtheit von Ausbildung und Auslese

Dieser Komplizierung der Führungsaufgaben haben sich Ausbildung und Auslese der Führungsgruppen bisher nicht zureichend angepaßt. Sach- und situationsgerechte Entscheidungen sind heute nur durch ein Zusammenwirken zwischen Expertenteams und informations- und durchsetzungsfähigen Politikern möglich. Bei den Fachleuten liegt die Crux meistens darin, daß sie zu theoretisch oder spezialistisch ausgebildet sind, was schon eine fruchtbare Zu-

sammenarbeit mit Experten anderer Disziplinen ernstlich behindern kann. Auf jeden Fall erschwert es aber die Aufgabe, politischen Praktikern Rat für politische Entscheidungen, die in der Regel von recht komplexer Natur sind, zu geben. Zudem werden gerade bei solchen Entscheidungen Interessen der Fachleute selbst berührt, was die Sachlichkeit und Sachgerechtigkeit des Expertenurteils in Frage stellen muß. (Aus den Erfahrungen mit den Hochschulreformen ließen sich dafür eine Fülle von Beispielen anführen). Auf seiten der politischen Führungsauslese sieht die Sache noch schlimmer aus.

Wenn die vielschichtigen, weit über ein Fachgebiet hinausgehenden Aufgaben, die Legislative und Exekutive täglich zu leisten haben, bewältigt werden sollen, ohne daß es zu kostspieligen Fehlentscheidungen kommt, die ja nur selten unmittelbare und in ihrem Ursachenzusammenhang eindeutige negative Folgen für die Verantwortlichen haben, wären nur die besten vielseitig ausgebildeten und auch moralisch bewährtesten Kräfte, die überhaupt vorhanden sind, hier gerade gut genug. Sie müßten nach einer soliden Grund- und Spezialausbildung eine Bewährung in verschiedenartigen beruflichen Positionen nachweisen können und dabei Begabung für und schon eine gewisse Erfahrung mit Teamarbeit und mit der Integration vielfältigen Fachwissens aufzuweisen haben. Sie dürften aber gerade nicht jene Neigung

zu oberflächlicher Orientierung und jenes Schwanken zwischen überheblicher Besserwisseri und konkreter Entscheidungsunsicherheit haben, die sich als Eigenschaften in dem nicht selten demagogischen und intriganten Machtkampf der einzelnen Politiker und ihrer Parteien zu entwickeln pflegen, wenn dort in erster Linie nicht gefragt wird, ob ein Urteil richtig, sondern ob es machtpolitisch opportun ist. Dabei geht es nicht bloß um das für eine repräsentative Demokratie legitime Problem, mit der Maximierung der Wählerstimmen politische Positionen zu gewinnen oder zu halten. Mit der Kommerzialisierung des politischen Lebens kann es sich auch um völlig illegitime Ziele des persönlichen Vorteils handeln.

Selbstverständnis als Pluralismus

Die Staatsfeindlichkeit, die bei uns sowohl liberalistische als auch sozialistische Traditionen hat, die sich aber heute besonders aus Distanzierungen vom Eatismus der nationalsozialistischen Vergangenheit erklären läßt, hat es aber fraglich werden lassen, wo in unserer pluralistischen Gesellschaft die Illegitimität beginnt, wenn staatliche Positionen zu persönlichen oder gruppenegoistischen Zwecken benutzt werden. Denn das Selbstverständnis unserer Gesellschaft als Pluralismus muß auch die Auffassung vom Staate wandeln. Es muß zu seiner „Vergesellschaftung“ führen, d. h. zu einem allmählichen Absterben des Staates in seinen Hoheits- und Entscheidungsfunktionen mit dem Endpunkt, daß er als Versorgungsstaat nur noch Vollzugsgehilfe für das ist, was sich aus den Gruppenkämpfen ergibt. Nimmt man hinzu, daß mit dem pluralistischen Konzept auch die Einheitlichkeit und Verbindlichkeit der Welt- und Lebensanschauungen, die Über-

einstimmung in den Wertungen also, zunehmend verloren geht, so muß das ebenfalls die Meinungsverschiedenheiten über Ziele und Mittel des politischen Handelns verschärfen. Politische Entscheidungsproblematik nimmt dann bald die Gestalt eines gordischen Knotens an. Die Lösung besteht zunächst regelmäßig darin, daß wissentlich oder unwissentlich weit mehr versprochen und beschlossen wird, als verwirklicht werden kann.

Unrealistischer Fortschrittsglaube

Dieser Prozeß der „Entrationalisierung der Entscheidungen“ hat bisher noch keine geradezu katastrophalen Folgen zu haben brauchen, weil seine Auswirkungen durch ständiges wirtschaftliches Wachstum, das zeitweilig sogar über die Erwartungen hinausging, erheblich abgemildert wurden. Andererseits hat aber gerade dieser Wachstumsprozeß die Entrationalisierungstendenzen nicht abgebremsst, sondern gefördert, indem er zu einem unrealistischen Fortschrittsglauben im allgemeinen ermunterte und bei Parteien und Verbänden einem machtopportunistischen Zweckoptimismus ungestraft Raum ließ. Dies führte bei uns in der Phase des Wiederaufbaus unter der Ägide eines Unternehmerstaates einerseits zur Maximierung des privaten Massenkonsums und zur Differenzierung der privaten Vermögensbildung, andererseits zur Vernachlässigung einer zukunftsorientierten Infrastruktur und einer Vorsorge, die mit einbezog und rechtzeitig ins öffentliche Bewußtsein brachte, daß sich gerade ein demokratischer Sozialstaat nicht unter Ausnutzung günstiger weltwirtschaftlicher Bedingungen mit einer privaten Produktions- und Konsummaximierung als Ziel begnügen kann. Als es dann darum ging, das Unterlassene an

öffentlichen Investitionen nachzuholen, steigerte sich der Gruppenkampf um die Einkommensverteilung und begann sich die weltwirtschaftliche Wetterlage zu verschlechtern, ohne daß die staatlichen Instanzen es wagten, rechtzeitig auf die Wachstums- und Verteilungskonsequenzen mit dem nötigen Nachdruck zu verweisen und sich auf ihre Führungs- und Entscheidungsfunktionen zu besinnen. So begann sich der Unternehmerstaat zum Gewerkschafts- und Sozialstaat unter Bedingungen zu wandeln, welche die Diskrepanz zwischen Ansprüchen und Leistungsmöglichkeiten weiter erhöhen mußten.

Veränderungen im geistigen Überbau

Diese Entwicklung war begleitet von Veränderungen im „geistigen Überbau“ unserer Wohlstandsgesellschaft, welche dem dargestellten Trend zusätzlich Vorschub leisteten. Aus dem Wunsch nach Distanzierung zu autoritären und totalitären Systemen erhielt die Geistesfreiheit ein Primat, das keine Grenzen mehr kannte. Intellektuelle Kritik machte mit dem Abbau jeder Art von Tradition selbst vor den Existenzbedingungen einer freiheitlichen Gesellschaft nicht mehr halt. Durch einen illusionären Fortschrittsglauben, dem alles möglich zu sein schien, erhielt sie weiten Auslauf. Sie verband sich häufig mit einem machtpolitischen Zweckoptimismus, dem jedes Mittel und jedes Zugeständnis recht war, um Positionen zu erobern und zu erhalten.

Im Gegensatz zur marxistischen Theorie, auf die sich die Kritiker nicht selten beriefen, begann sich der „geistige Überbau“ unter Gewährenlassen oder sogar unter ausdrücklicher Billigung herrschender Gruppen vom „ökonomischen Unterbau“ der Gesellschaft abzulösen. Das

heißt, die „Bewußtseinsbildungsinstitutionen“ (Lübbe) gerieten zunehmend unter den Einfluß von Intellektuellen, deren Kritik bewußt oder unbewußt weniger auf systemerhaltende Reformen als destruktiv auf Abbau jeder Art von systemerhaltender Macht, Autorität und Leistung gerichtet war und die mit Erfolg einen nihilistischen Libertinismus und einen utopischen Egalitarismus propagierten. Diese häufig zu einem Anarcho-Marxismus tendierenden Ideologismen erfaßten in allen gesellschaftlichen Bereichen Minderheiten und machten Gesetz und

Ordnung zu etwas schlechthin Fragwürdigem. Ihre Vertreter fanden, wenn überhaupt, nur undeutlichen Widerspruch bei dem verantwortlichen Establishment und unterwanderten es. Sie brachten kostspielige Reformen in Gang, die mit ihren unrealistischen Zielsetzungen und inneren Widersprüchen die Leistungsfähigkeit der Gesellschaft verminderten und die subjektiven und objektiven Schwierigkeiten politischer Führung und Entscheidung erhöhen mußten.

Daß ein solcher Entwicklungstrend westlicher Wohlstandsge-

sellschaften in allen seinen Bestandteilen mehr oder weniger kosten- und nachfrageinflationäre Wirkungen mit sich bringen muß, ließe sich m. E. im einzelnen empirisch nachweisen oder wenigstens plausibel machen, wenn auch den einzelnen ange deuteten Wirkungsfaktoren national unterschiedliche Bedeutung zukommen dürfte. Ob das Auftreten und Bewußtwerden von Wachstumsgrenzen oder -rückschlägen hier einen Wandel mit sich bringen wird, bleibt zweifelhaft, solange der Nihilismus und Utopismus im öffentlichen Bewußtsein erhalten bleibt.

Replik

Werner Zohlnhöfer, Dortmund

Die beiden zu meinem Versuch einer politischen Theorie der (schleichenden) Inflation vorgelegten Korreferate sind recht verschieden ausgefallen. ORTLIEBs Beitrag möchte ich als eine Art kulturkritische Ergänzung interpretieren. Die wesentliche Verbindung zwischen diesen Überlegungen und meinem Theorie-Entwurf sehe ich darin, daß ORTLIEB die geistigen Entwicklungen spezifiziert, die aus seiner Sicht wesentlich mit dafür verantwortlich sind, daß die von mir behauptete system-immanente Inflationstendenz in den westlichen Demokratien im Laufe der letzten zwei Jahrzehnte zunehmend zum Durchbruch kam. Deshalb sehe ich – angesichts des sehr begrenzten Raumes – keinen Anlaß, hier näher auf ORTLIEBs Argumentation einzugehen. Das heißt nicht, daß ich voll mit ihm übereinstimme.

Demgegenüber versucht WATRIN, den von mir zur Diskussion gestellten Theorieentwurf mit methodologischen Einwän-

den aus den Angeln zu heben. Daher will ich mich hier auf diese Einwände konzentrieren. Diese Konzentration erscheint um so mehr geboten, als WATRINs Kritik auf den ersten Blick einiges für sich zu haben scheint – ein Eindruck, der sich bei näherem Hinsehen allerdings als trügerisch erweist.

Problematische Fehlinterpretationen

Diese Diskrepanz zwischen Schein und Sein der Stichhaltigkeit von WATRINs Kritik ist vor allem darauf zurückzuführen, daß ein Großteil der Einwände eine gemeinsame Schwäche aufweisen: Es werden Aussagen angegriffen, die ich so nicht zum Ausdruck gebracht habe. Ermöglicht bzw. erleichtert werden diese Mißverständnisse dadurch, daß WATRIN die Aussagen, gegen die er sich wendet, nicht zitiert, sondern aus seiner Sicht und in eigenen Worten umschreibt.

Die problematische, weil Mißverständnisse fördernde Be-

handlung meiner Aussagen durch WATRIN beginnt bereits im zweiten Abschnitt seines Beitrags. Er interpretiert meinen Erklärungsversuch als „präzise Antwort“ auf die Frage, ob „Bedienungsfehler“ der Politiker oder „Konstruktionsmängel der politischen Ordnung“ für die Mängel der Inflationsbekämpfung maßgeblich seien (S. 560). Das ist sicherlich insoweit richtig, als ich mich in meinem Beitrag ausschließlich mit der Frage nach strukturell bedingten Funktionsschwächen des demokratischen Prozesses beschäftige. Es ist jedoch insofern irreführend, als damit impliziert wird, daß „Bedienungsfehler“ und „Konstruktionsmängel“ sich ausschließende Erklärungsalternativen sind und mein Erklärungsversuch als eine Art Generalpardon für Politiker anzusehen sei.

Einer solchen Fehlinterpretation möchte ich hier ausdrücklich und entschieden entgegen treten. Wenn ich die These vertrete, der politischen Willensbildung

in der repräsentativen Demokratie sei eine inflationäre Tendenz immanent, so bedeutet dies zwar in der Tat, daß die weithin beobachtbare Inflationstendenz m. E. nicht einfach auf Mangel an gutem Willen oder Intelligenz der Politiker zurückzuführen ist. Damit ist jedoch noch keineswegs gesagt, daß nicht auch „Bedienungsfehler“ gemacht werden (wie z. B. 1965/66 in der BRD!). Mehr noch: erst eine klare Erkenntnis der Wirkungszusammenhänge des demokratischen Prozesses, die eine ständige Gefährdung des Geldwertes bedingen, kann brauchbare Kriterien für die erforderliche Unterscheidung zwischen „Konstruktionsmängeln“ und „Bedienungsfehlern“ liefern und damit als diagnostische Basis für die Entwicklung einer ursachenadäquaten (sozialtechnologischen) Therapie dienen.

Kritik an der externen Struktur des Modells

WATRINs erster Einwand stellt darauf ab, „daß es die ökonomischen Lehrbuch-Demokratien in der Praxis nicht gibt“ (S. 561). Diese Feststellung ist eine Binsenweisheit. Jede Theorie lebt nun einmal von der (isolierenden) Abstraktion. Wesentlich ist vielmehr die Frage, ob das Theorie-Modell auf Aspekte abstellt, die für das angestrebte Erkenntnisziel von zentraler Relevanz sind. In dieser Hinsicht bemängelt WATRIN denn auch,

daß „wichtige Komponenten freiheitlich-demokratischer Verfassungen wie die Grundrechte, die Gewaltenteilung, das Rechtsstaatsprinzip oder der Gleichheitsgrundsatz . . . (S. 561) in meiner Analyse keine Berücksichtigung finden (können).

Faktisch trifft jedoch auch dieser Einwand meine Überlegungen kaum; denn der größte Teil der angeblich vernachlässigten Komponenten ist berücksichtigt, der kleine verbleibende Rest aber erscheint irrelevant.

So gehen die Grundrechte, um damit zu beginnen, explizit in das von WATRIN offenbar allzu stark unterschätzte Schumpeter-Downs-Modell der Demokratie ein: Wie sollte wohl eine Funktionsweise des Parteienwettbewerbs und des Verbändesystems, wie sie von mir skizziert wird, ohne Grundrechtsgarantien (wie insbesondere das Wahlrecht, Koalitions-, Meinungs- und Pressefreiheit) möglich sein? Ähnliches gilt für das Prinzip der Gewaltenteilung: Bekanntlich ist die Gewaltenteilung, die sich in einer Pluralität voneinander unabhängiger Parteien und Verbände manifestiert, materiell erheblich bedeutsamer als die zwischen Exekutive und Legislative, an die WATRIN wohl denkt. In der umfangreicheren Originalfassung meiner Arbeit wird darüber hinaus eine weitere Form der Gewaltenteilung (das föderative Prinzip wenigstens am Rande) und das

Gleichheitsprinzip (sogar als zentrale Variable) explizit mit in die Analyse einbezogen. Allerdings entpuppen sich diese Faktoren dabei nicht, wie WATRIN hofft, als Korrektiv, sondern als Verstärker der inflationären Tendenz.

Warum deshalb ausgerechnet von der Unabhängigkeit der Gerichte (als der noch nicht explizit berücksichtigten Form der Gewaltenteilung) und dem Rechtsstaatsprinzip eine Widerlegung der von mir abgeleiteten Vermutungen zu erwarten sein soll, bleibt offenbar nicht nur mir unerfindlich; denn auch WATRIN macht nicht die geringste Andeutung darüber, wie man sich die Wirkungsweise dieser Gegenkraft vorzustellen hat. Bis zum Beweis des Gegenteils erscheint es daher wohl vertretbar, diese als ein Phantom zu betrachten, das für die Inflationstheorie irrelevant ist.

Kritik an der endogenen Struktur des Modells

Neben der – eben widerlegten – Kritik an der externen bemängelt WATRIN auch die endogene Struktur des Demokratie-Modells der Neuen Politischen Ökonomie. So behauptet er vor allem, daß „die individuellen Nutzenfunktionen der Politiker . . . viel zu wenig spezifiziert (sind), um die Realität *ohne weiteres* erklären zu können“. Deshalb könne auch „dem politischen Prozeß in der repräsen-

BIBLIOGRAPHIE

DER WIRTSCHAFTSPRESSE

Herausgeber: HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg

Quellennachweis mit Legende zu Aufsätzen aus ausländischen Fachzeitschriften für 17 Sachgebiete (monatlich rd. 350 Titel)

Jahresbezugspreis DM 180,—

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G

tativen Demokratie, solange man im Rahmen der theoretischen Analyse bleibt, nicht *ohne weiteres* ein bias in Richtung des inflationsfördernden Verhaltens zugeschrieben werden". Eine Aussage darüber, wann Inflation in der Demokratie auftritt, „läßt sich nur durch die genaue Analyse der besonderen Umstände von Raum und Zeit feststellen“ (S. 561; Heraushebung vom Verf.).

Wenn auch dieser Einwand sein Ziel verfehlt, so liegt es vornehmlich daran, daß WATRIN die Möglichkeiten theoretischer Analyse viel zu schematisch und restriktiv sieht. Die von ihm genannten zwei Analyse-Methoden sind keineswegs die einzigen, sondern eher Extreme, zwischen denen die meisten wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Erklärungsversuche anzusiedeln sind. Das gilt auch für die hier zur Diskussion stehende politische Theorie der Inflation. Sie erklärt die schleichende Inflation keineswegs „ohne weiteres“ schon allein aus den von WATRIN sog. „Grundannahmen des ökonomischen Modells der Demokratie“. Sie geht andererseits aber auch nicht soweit, auf die „besonderen Umstände“ des Einzelfalls abzustellen.

Zusätzliche Bedingungen des politischen Prozesses

Vielmehr kommt sie zu den angestrebten inflationstheoretischen Einsichten dadurch, daß sie zusätzliche Bedingungen des politischen Prozesses berücksichtigt, die aus der Sicht des Erkenntniszieles als zentral relevant und gleichzeitig als allgemein gegeben betrachtet werden können. Im vorliegenden Fall sind dies vor allem die objektiv feststellbaren Schwierigkeiten einer Bewertung öffentlicher Güter und die damit verbundenen Verhaltensmuster. Es ist vor allem dieser Tatbestand, der ohne Rückgriff auf die besonderen Umstände des Einzel-

falls die Hypothese einer der Willensbildung in der Demokratie immanenten Inflationstendenz begründet.

Daß diese generelle Hypothese auf ähnliche Weise einer Differenzierung an Hand von operational definierbaren Merkmalen politischer Systeme zugänglich ist, habe ich vor allem in der ausführlicheren Version meiner Arbeit zu zeigen versucht. Wenn WATRIN sich gegen die von mir dabei benutzten Bezeichnungen der Parteien als „progressiv“ und „konservativ“ wendet, so erweist sich auch dieser Einwand als irrelevant. Es kommt nämlich in diesem Zusammenhang überhaupt nicht darauf an, den Unterschied zwischen „konservativen“ und „progressiven“ Parteien allgemeingültig zu definieren. Vielmehr geht es hier allein darum, den wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Standort der einzelnen Parteien in dem jeweils spezifischen Parteiensystem eines Landes zu kennzeichnen. Dafür aber erweisen sich diese Begriffe als durchaus brauchbar; denn zumindest jede große Partei (ohne deren Beteiligung eine Mehrheitsregierung nicht möglich ist) läßt sich in jedem politischen System eindeutig im Sinne dieser Unterscheidung identifizieren. Aus diesem Grunde arbeitet auch die politische Soziologie mit diesem Begriffspaar.

Verzerrte Informationen der Wahlbürger

Wenn WATRIN weiterhin nicht einzusehen vermag, daß sich angeblich „die Ausbeutung des Stabilitätsinteresses . . . für Parteien so leicht . . . bewerkstelligen“ (S. 561) läßt, weil die Wahlbürger nur verzerrte Informationen über das Ausmaß des Geldwertschwunds besitzen, so teile ich diese Verständnisschwierigkeit: Eine Aussage dieses Inhalts findet sich aber in

meinem Aufsatz nicht. Ich habe im Gegenteil ausdrücklich betont, daß stabilitätspolitische Entwicklungen sich weitgehend selbst zur Kenntnis bringen und damit einen relativ hohen politischen Leistungsdruck bedingen. Richtig ist jedoch auch, daß die Begrenztheit und die systematische Verzerrung des Informationsniveaus (nicht nur) der Wahlbürger in meinen Überlegungen eine zentrale Rolle spielen. Der Zusammenhang zwischen diesem Tatbestand und der von mir vermuteten Inflationstendenz ist jedoch erheblich komplexer! Entsprechend ist er in meinem Beitrag auch weit differenzierter dargestellt.

Hier kann nur noch einmal darauf hingewiesen werden, daß die vermutete Geldwertgefährdung unter diesem Aspekt vor allem darin begründet ist, daß die sich selbst zur Kenntnis bringende Information über inflationäre Entwicklungen für eine wirksame Gegensteuerung zu spät kommt, das Wissen darüber jedoch, daß bestimmte Entscheidungen inflationäre Impulse auslösen oder verstärken, zum Entscheidungszeitpunkt auf seiten der Wahlbürger stets weitestgehend fehlt. Diese Differenzierung übersieht WATRIN.

Verbände und Stabilitätspolitik

Ganz ähnlich verhält es sich mit WATRINs Feststellung, daß das Verbändehandeln nicht „prinzipiell und immer an der Verhinderung einer wirkungsvollen Bekämpfung von Geldwertverschlechterungen interessiert sei“ (S. 562). Auch eine Aussage dieses Inhalts findet sich in meinem Beitrag nicht; denn Verbände, die auf Inflation aus sind, dürften in der Tat selten sein: Ihr Bekenntnis zur Geldwertstabilität ist sicher ehrlich! Nur sind sie i. d. R. nicht bereit, *ihren* Beitrag zu leisten, wenn es darum geht, aus diesem Bekenntnis praktische Konsequenzen zu ziehen. Das gilt insbe-

sondere, weil und solange sie nicht sicher damit rechnen können, daß alle sozialen Gruppen ihren Anteil an den Lasten einer erfolgreichen Stabilitätspolitik tragen! WATRIN übersieht hier einen ganz zentralen Punkt meiner Theorie: „Die Gefahr, daß die Inflation fort dauern wird, liegt nicht so sehr an der Stärke ihrer Befürworter als an der Schwäche ihrer Gegner“¹⁾.

Schließlich vermag auch WATRINs Versuch, aus den Stabilitätspolitischen Erfahrungen Englands im Vergleich mit denen der Schweiz den Schluß zu ziehen, „daß die Fehler primär in der ökonomischen Therapie und nicht im politischen Prozeß zu suchen sind“ (S. 562) nicht zu überzeugen. Das liegt vor allem daran, daß seine Argumentation Faktoren, die für die Frage nach den (politischen) Ursachen der Inflation von zentraler Bedeutung sind, völlig vernachlässigt. Das gilt insbesondere für Struktur, ideologisch-programmatische Ausrichtung und parteipolitische Verflechtung der für die Lohnfindung maßgeblichen Verbände. Führt man diese Faktoren an, so ergibt sich sofort ein völlig anderes Bild. Insbesondere zeigt sich im Falle Englands, daß dem vermutlich relativ stabilitätsfördernden Zweiparteiensystem ein Verbändesystem gegenübersteht, das eine ausgesprochen

einseitige Bündelung von stabilitätsgefährdenden Merkmalen aufweist. Daß unter diesen Bedingungen ein Zweiparteiensystem, das ohnedies nur noch aufgrund des geltenden Mehrheitswahlrechts existiert, nicht ausreicht, Geldwertstabilität zu gewährleisten, ist nach den von mir vorgetragenen theoretischen Überlegungen zu erwarten. Gleichzeitig ist es kein Widerspruch zu vermuten, daß selbst im Falle Englands das Zweiparteiensystem sich stabilitätspolitisch noch positiv auswirkt. Tatsächlich spricht vieles dafür, daß bei einem Vielparteiensystem dem zunehmend schwindenden Fundamentalkonsens über Fragen der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik entsprechend die Handlungsunfähigkeit der politischen Entscheidungsträger noch größer wäre.

Vermeidbare Kurzschlüsse

Es war mein Bestreben, schon beim ersten Versuch einer theoretischen Ableitung von Zusammenhängen zwischen Strukturmerkmalen demokratischer Systeme und der Wahrscheinlichkeit inflationärer Tendenzen möglichst differenzierende Aussagen zu gewinnen. Dadurch sollten und konnten „Kurzschlüsse“ wie der eben diskutierte vermieden werden. Uno actu lieferte dieses Vorgehen auch Kriterien für eine empirische Überprüfung der Aussa-

gen durch eine vergleichende Analyse verschiedener Länder (oder Perioden des gleichen Landes), so daß der Forderung WATRINs nach „potentiellen Falsifikatoren“ bereits Rechnung getragen ist und einem empirischen Test nichts mehr im Wege steht. Schließlich wurden auf diese Weise auch erste Anhaltspunkte dafür gewonnen, wo mögliche Änderungen im System demokratischer Willens- und Entscheidungsbildung im Interesse einer wirksameren Inflationsbekämpfung ansetzen müßten. Konkrete Beispiele habe ich in der Diskussion meines Beitrags auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik genannt.

Hier sei lediglich noch einem naheliegenden fundamentalen Mißverständnis vorgebeugt: Es geht bei den angesprochenen institutionellen Änderungen nicht um eine Abschaffung, sondern um eine Verbesserung demokratischer Willens- und Entscheidungsbildung in dem Sinne, daß Ziele, wie etwa das der Geldwertstabilität, die sich einer fast uneingeschränkten Zustimmung erfreuen, auch tatsächlich verwirklicht werden – ohne selbstverständlich die freie Meinungs- und Willensbildung zu beschränken; denn eine demokratische Organisation der Gesellschaft, die die Verwirklichung generell akzeptierter Ziele längere Zeit nicht zu verwirklichen vermag, verliert ihre Glaubwürdigkeit.

¹⁾ F. A. von Hayek: Die Verfassung der Freiheit, Freiburg i. Br. 1971, S. 423 f.

KONJUNKTUR VON MORGEN

Der vierzehntäglich erscheinende Kurzbericht des
HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg über
die Binnen- und Weltkonjunktur und die Rohstoffmärkte

Jahresbezugspreis DM 90,- für das erste,
DM 25,- für jedes weitere Exemplar

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG