ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

von Beckerath, Erwin (Ed.); Lampert, Heinz (Ed.); Giersch, Herbert (Ed.)

Book

Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung. Verhandlungen auf der Arbeitstagung des Vereins für Socialpolitik in Bad Homburg 1962

Schriften des Vereins für Socialpolitik, No. 29

Provided in Cooperation with:
Verein für Socialpolitik / German Economic Association

Suggested Citation: von Beckerath, Erwin (Ed.); Lampert, Heinz (Ed.); Giersch, Herbert (Ed.) (1963) : Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung. Verhandlungen auf der Arbeitstagung des Vereins für Socialpolitik in Bad Homburg 1962, Schriften des Vereins für Socialpolitik, No. 29, ISBN 978-3-428-41194-8, Duncker & Humblot, Berlin, https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/285427

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.

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 29

Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung

Herausgegeben von Erwin von Beckerath und Herbert Giersch
in Verbindung mit Heinz Lampert

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 29

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

SCHRIFTEN
DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 29

Arbeitstagungen zur Erörterung der Aufgaben und Methoden der Wirtschaftswissenschaft in unserer Zeit

Verhandlungen auf der zweiten Tagung in Bad Homburg 2.-5. April 1962

Herausgegeben von
Prof. Dr. Dr. h. c. Erwin von Beckerath und Prof. Dr. Herbert Giersch
in Verbindung mit
Privatdozent Dr. Heinz Lampert

VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT
BERLIN 1963

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verhandlungen auf der Arbeitstagung des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
in Bad Homburg 1962

Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung

Herausgegeben von
Prof. Dr. Dr. h. c. Erwin von Beckerath und Prof. Dr. Herbert Giersch
in Verbindung mit
Privatdozent Dr. Heinz Lampert

VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT
BERLIN 1963

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Alle Rechte vorbehalten

© 1963 Duncker & Humblot, Berlin
Gedruckt 1963 bei Buchdruckerei Max Schönherr, Berlin 65
Printed in Germany

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorwort

Die Homburger Tagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, deren Ergebnisse hiermit der Öffentlichkeit unterbreitet werden, stellt in mehrfacher Hinsicht eine Fortführung des Versuchs dar, der mit der Arbeitstagung in Garmisch-Partenkirchen begonnen wurde. Einen Überblick über die Probleme, die Gegenstand der jüngsten Untersuchungen und Diskussionen bildeten, gibt die nachfolgende „Einführung" von Herbert *Giersch* und Erwin *von Beckerath,* denen auch die sorgfältige Vorbereitung des Tagungsplans und der Arbeiten zu danken ist, die der vorliegende Band enthält.

Die neuere, zumeist als "Welfare Economics" bezeichnete normative Sozialökonomik hat sich, wie schon dieser Terminus andeutet, unter dem beherrschenden Einfluß angelsächsischer Wirtschaftswissenschaftler entwickelt. Erfreulicherweise hat die deutsche Nationalökonomie insbesondere im Laufe des letzten Jahrzehnts sich — wie mir scheint: nicht ohne Erfolg — bemüht, auch in dieser Beziehung den Anschluß an die Fortschritte des Auslands zu gewinnen, und die für die Homburger Tagung unserer Gesellschaft vorbereiteten Referate sowie die mündlichen Verhandlungen haben gezeigt, daß die Vertreter unserer Disziplin nunmehr in der Lage sind, eigenständige Leistungen vorzuweisen. Als ein besonders erfreuliches "by-product" unserer Veranstaltung betrachte ich die Tatsache, daß eine ganze Reihe von nichtdeutschen Nationalökonomen sich bei dieser Gelegenheit zur Zusammenarbeit mit ihren deutschen Kollegen bereitgefunden hat. Insbesondere für die Behandlung der Themengruppe II — „Der Sozialökonom in der praktischen Wirtschaftspolitik" — hat sich diese internationale Kooperation als außerordentlich wertvoll und fruchtbar erwiesen.

Es hängt weitgehend mit den tiefgreifenden Wandlungen unserer ökonomischen Institutionen und Ideologien zusammen, daß die Problematik einer wissenschaftlichen „Beratung" der für die praktische Wirtschaftspolitik Verantwortlichen eine ständig wachsende Bedeutung gewonnen hat. Selbst in den Ländern, die sich am stärksten um die Aufrechterhaltung einer liberal-marktwirtschaftlichen Ordnung bemühen, haben der absolute und der relative Umfang des staatswirtschaftlichen Sektors erheblich zugenommen, und mehr und mehr ist man sich der Tatsache bewußt geworden, daß auch in öffentlichen Tätigkeitsbereichen, für die, wie etwa Unterricht und Forschung, Volksgesundheit und Verteidigung, primär meta-ökonomische Momente eine entscheidende Rolle spielen, neben diesen gesamtwirtschaftliche Aspekte und Wirkungen gebührend zu beachten sind. Innerhalb wie außerhalb der Verwal-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tung i. w. S. finden sich heute überall in steigendem Maße Wirtschaftswissenschaftler, die von sich aus oder im Auftrage der Regierung, der Verbände usw. zu wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen kritisch und/oder in Form positiver Vorschläge Stellung nehmen.

Der vorliegende Band schildert in eindrucksvoller Weise die zahlreichen Formen, in denen bei uns und in mehreren ausländischen Staaten der Sozialökonom auf die praktische Wirtschaftspolitik Einfluß zu nehmen sucht und tatsächlich Einfluß nimmt, und zugleich werden die Probleme und Schwierigkeiten hervorgehoben, die sich dabei ergeben. Der Nationalökonom wird anerkennen, daß der Politiker bei seinen Entscheidungen neben den ökonomischen zahlreiche andere Aspekte in Betracht zu ziehen hat. Aber der Wirtschaftstheoretiker als (materiell und ideell) unabhängiger Wissenschaftler wird die politisch Verantwortlichen immer wieder auf die Interdependenz der getroffenen oder geplanten Maßnahmen bzw. der durch diese berührten ökonomischen Makrogrößen hinweisen und auf die volkswirtschaftlichen „Kosten" aufmerksam machen müssen, die jede Abweichung von der wirtschaftlich optimalen Lösung einer Aufgabe mit sich bringt. Hundertprozentige Rationalität wird niemand von der realen Wirtschaftspolitik erwarten. Was jedoch im Bereich des Möglichen liegt, ist dieses: die Gefahren, die das übliche „piecemeal work" der wirtschafts- und finanzpolitischen Entscheidungen mit sich bringt, sowie ihre immanenten Widersprüche aufzudecken, derer sich die an den speziellen Interessen einzelner Ressorts oder Wirtschaftszweige orientierten Beamten, Verbandsgeschäftsführer usw. in ihrer Tagesarbeit nicht immer genügend bewußt sind, und auf diese Weise die Chance einer größeren, wenn auch nicht vollständigen Rationalität und Systematik der verschiedenen Maßnahmen zu erhöhen.

Die in dem vorliegenden Band vereinigten Untersuchungen und Diskussionsvoten scheinen mir ein besonders anschauliches Bild davon zu geben, wie alte Bestrebungen des Vereins für Socialpolitik mit neuen der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften harmonisch verbunden werden können: Auf der einen Seite hat die Frage, ob und ggf. wie der Wirtschaftswissenschaftler auf die praktische Wirtschaftspolitik Einfluß nehmen könne oder solle, schon den alten Verein — und nicht nur gelegentlich seiner berühmten „Werturteilsdebatte" — bewegt, um dann freilich lange Zeit weitgehend in Vergessenheit zu geraten; auf der anderen Seite legen wie die Garmischer, so auch die Homburger Verhandlungen unserer Gesellschaft (namentlich die über die Themengruppe I) beredtes Zeugnis davon ab, wie sehr die heutigen Vertreter der deutschen Sozialökonomik um eine Erneuerung und eine Vertiefung der Wirtschaftstheorie — der reinen und der angewandten — bemüht sind, die diese über eine „empiristische Nationalökonomie" der u. a. von W. *Eucken* kritisierten Art hinausheben sollen.

Fritz Neumark

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zur Einführung

1. Mit diesem Band berichtet die Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften über die zweite ihrer Arbeitstagungen zum Thema „Aufgaben und Methoden der Wirtschaftswissenschaft in unserer Zeit". Ein halbes Jahr vorher in Garmisch-Partenkirchen[1] ging es um die Frage, mit welchen Methoden die Wirtschaftswissenschaft dem zunehmenden Bedarf der Wirtschaftspolitik an Situationsanalysen und Vorhersagen am besten zu entsprechen vermag; nunmehr sollte auf der Tagung in Bad Homburg erörtert werden, ob und wie es möglich ist, die Erkenntnisse der positiven Ökonomik in normative oder präskriptive Aussagen zu transformieren, und in welchen Rollen der Sozialökonom mehr oder weniger wirkungsvoll zu einer rationalen Wirtschaftspolitik beitragen kann. Entsprechend dieser doppelten Fragestellung sah das Programm eine Gliederung in zwei Themenkreise vor. Zunächst sollte über das Grundproblem der normativen Ökonomik, ihren gegenwärtigen Stand und ihre Entwicklungsmöglichkeiten gesprochen werden; den praktischen Fragen der Betätigung des Ökonomen in der Wirtschaftspolitik blieb der zweite Teil der Tagung vorbehalten.

2. Es erscheint angebracht, die Überlegungen zu skizzieren, die dem Programm für den ersten Teil der Tagung zugrundelagen:

   (1) Wie können Tatsachen-Aussagen über wirtschaftliche Wirkungszusammenhänge einerseits und Wertsysteme andererseits so zu Wertungen, Empfehlungen, Optimumdefinitionen oder Optimalbedingungen kombiniert werden, daß die normativen Elemente klar erkennbar bleiben? Oder umgekehrt: Welche Wertsysteme liegen zugrunde, wenn Sozialökonomen in bestimmten Situationen für mehr Gewerbefreiheit, weltweiten oder regionalen Freihandel, eine Kontrolle der marktbeherrschenden Unternehmen oder eine Aufhebung der vertikalen Preisbindung eintreten oder wirtschaftspolitische Maßnahmen ganz allgemein nach dem Kriterium der Marktkonformität beurteilen? Ist es möglich, das normative Element in solchen Aussagen zu explizieren oder wenigstens nachträglich zu isolieren, wenn es nicht aus einem

[1] Vgl. Diagnose und Prognose als wirtschaftswissenschaftliche Methodenprobleme, Band 25 dieser Reihe, Berlin und München 1962.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einzigen Ziel besteht, sondern — vernünftigerweise — aus einer Wertordnung mit mehreren Zielen, von denen sicherlich einige ebenso miteinander in Konflikt stehen wie die vielfältigen Bedürfnisse eines einzelnen Menschen oder die Interessen verschiedener Gruppen innerhalb der Gesellschaft? Fragen dieser Art bilden das Grundproblem der normativen Ökonomik, das in den Berichten, die am ersten Vormittag zur Diskussion standen, von verschiedenen Seiten her angegangen wird.

(2) Die Hauptschwierigkeit, die einer einfachen Lösung entgegensteht, scheint einmal darin zu wurzeln, daß die positive Ökonomik keine präzisen und sicheren Aussagen über die Wirkungszusammenhänge in konkreten Situationen gestattet; denn sonst müßte es zumindest möglich sein, das normative Element in praktischen Urteilen als Residualgröße zu bestimmen. Das andere Hindernis liegt darin, daß man Wertsysteme, die ja doch aus verschiedenartigen, zum Teil gar nicht quantifizierbaren, aber je nach dem Realisierungsgrad verschieden gewichtigen (bewerteten) Einzelzielen bestehen, hinreichend genau nur deutlich machen kann, indem man viele konkrete Situationen miteinander vergleicht und entscheidet, welche man welcher vorzieht. Im Vergleich zu dieser Schwierigkeit erscheint es nebensächlich, ob man die so enthüllten Rangordnungen als Präferenzsysteme, Wohlfahrtsfunktionen, normative Systeme, Leitbilder oder Konzeptionen bezeichnet und ob man sie nachher mathematisch oder verbal (in Form einiger Entscheidungskriterien und wirtschaftspolitischer Grundsätze) beschreibt und kommuniziert.

(3) Eine (Klasse) der möglichen Wohlfahrtsfunktionen läßt sich auf den Satz reduzieren, das soziale Optimum sei so lange nicht erreicht, wie die Möglichkeit besteht, auch nur ein einziges Mitglied der Gesellschaft (nach dessen Urteil) besserzustellen, ohne daß sich dadurch irgendein anderer benachteiligt fühlt. Die damit gegebene Optimumdefinition enthält eine ganze Wirtschafts- und Sozialphilosophie, die fälschlicherweise von einigen ihrer Vertreter für wertfrei — oder relativ wertfrei — gehalten wurde, vielleicht weil sie in vieler Hinsicht der westlichen Kulturwirklichkeit entspricht. Die normativen Implikationen dieser auf Pareto zurückgehenden "welfare economics" aufzuzeigen und danach zu prüfen, wie man durch Abwandlung der Normen oder durch Ergänzung zu anderen Wohlfahrtsfunktionen und Systemen von Empfehlungen gelangen kann, erschien als eine wichtige Aufgabe der Tagung (Diskussion am ersten Nachmittag).

(4) Einige der präskriptiven Implikationen des Pareto-Optimums können als Argumente für die Herstellung eines möglichst umfas-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

senden und möglichst wettbewerblich geordneten Marktsystems interpretiert werden, wenn die Preisrelationen die Kosten und Wertrelationen richtig widerspiegeln. Diese Voraussetzung ist jedoch nur partiell erfüllt, da es bei der Produktion und beim Konsum bestimmter Güter und Leistungen externe Wirkungen gibt, die in der Regel nicht marktwirtschaftlich (pekuniär) abgegolten werden. Wie solche Verfälschungen des volkswirtschaftlichen Rechensystems systematisch erfaßt, bewertet, verhindert oder neutralisiert werden können und welche sonstigen wirtschaftspolitischen Konsequenzen aus ihnen unter Umständen zu ziehen sind, ist eine zentrale Frage, die eine besondere Erörterung verdiente (Diskussion am zweiten Vormittag).

(5) Andere Komplikationen ergeben sich, wenn einzelne der notwendigen Bedingungen des Pareto-Optimums aus Gründen, die in der Natur der Sache liegen, oder wegen politischer Widerstände und echter Wert- und Interessenkonflikte nicht oder nur zum Teil oder nur mit hohen Alternativkosten realisiert werden können. Diese Probleme des "second best", die zunächst modelltheoretisch untersucht werden müssen, aber in der praktischen Wirtschaftspolitik eine große Bedeutung haben, standen auf der Tagesordnung für den zweiten Nachmittag.

3. Es war von vornherein nicht zu erwarten, daß die Berichte und die mündlichen Diskussionen während zweier Tage erschöpfende Antworten auf diese schwierigen Fragen geben würden. In einigen Fällen wurden jedoch in den Berichten tatsächlich neue Ansätze gefunden; und die Konfrontation verschiedener Auffassungen in einer lebhaften Diskussion hat sicherlich dazu beigetragen, einige Mißverständnisse ans Tageslicht zu fördern und einen Teil davon zu beseitigen. Das große Interesse, das den Verhandlungen auch von jüngeren Wissenschaftlern entgegengebracht wurde, berechtigt zu der Hoffnung, daß das Grenzgebiet zwischen positiver Wirtschaftswissenschaft und praktischer Wirtschaftspolitik künftig auch im deutschen Sprachbereich in zunehmendem Maße systematisch erforscht wird.

4. Der zweite Teil der Tagung beschäftigte sich mit der Rolle des Sozialökonomen in der praktischen Wirtschaftspolitik. Auch für diesen Teil der Tagung war ein Programm ausgearbeitet worden. Auf seine Wiedergabe kann in dieser Einführung verzichtet werden, da die Programmpunkte (des ersten und zweiten Teiles) im Bericht von H. Lampert über die mündlichen Verhandlungen aufgeführt sind. Dennoch empfehlen sich einige Anmerkungen zum Programm bzw. zu einigen bereits jetzt sichtbaren Ergebnissen der Tagung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(1) Die Aufspaltung der Tagung in zwei Teile mit den Themenkreisen „Stand und Entwicklungsmöglichkeiten der normativen Ökonomik" und „Der Sozialökonom in der praktischen Wirtschaftspolitik" war zur Bewältigung des Stoffumfanges und aus sachlichen Gründen notwendig. Doch zeigen sowohl die Arbeitsberichte wie auch die Diskussionsbeiträge die Zusammengehörigkeit der Themenkreise und veranschaulichen, daß es sich um zwei Seiten *einer* Medaille handelt. Während es im ersten Teil der Tagung vor allem um die Fragen ging, inwieweit und auf welchem Wege wir zu wertfreien wirtschaftswissenschaftlichen Aussagen kommen und wie die normativen Elemente in Äußerungen erkennbar gemacht werden können, die Tatsachenaussagen über wirtschaftliche Zusammenhänge mit Wertungen kombinieren, verdeutlichte der zweite Teil, daß der Wirtschaftswissenschaftler als ständiger oder gelegentlicher Berater wirtschaftspolitischer Instanzen oder auch als Vermittler stets vor die Notwendigkeit gestellt ist, die von der normativen Ökonomik aufgegebenen Probleme praktisch hic et nunc zu bewältigen, sei es bei der Analyse von Aussagen mit normativem Gehalt, sei es beim Entwurf und der Abfassung eines Gutachtens, sei es bei der Abgabe einer Empfehlung oder eines Rates. Die beiden getrennt behandelten Themenkreise bilden also im Grunde eine Einheit.

(2) Wenn auch hier aus manchen Gründen von dem Versuch abgesehen werden muß, eine Art Bilanz der Homburger Tagung zu ziehen, darf doch auf ein in seiner Bedeutung nicht zu unterschätzendes Ergebnis hingewiesen werden: Die Arbeitsberichte und die Diskussionen im zweiten Teil der Tagung beweisen, daß der Sozialökonom, sofern er sich als Wissenschaftler wirtschaftspolitisch betätigt, unausweichlich mit den im ersten Themenkreis erörterten Fragen konfrontiert wird. Es darf erwartet werden, daß diese Erkenntnis die Beschäftigung mit Fragen der normativen Ökonomik anregt und intensiviert.

(3) Daß neben der engen Verflochtenheit beider Themenkreise den im zweiten Themenkreis formulierten Problemstellungen auch Eigengewicht zukommt, machen die Programmpunkte deutlich. Für die Beantwortung der gestellten Fragen, wie etwa — um nur einige anzudeuten — die Frage, ob der Wirtschaftswissenschaftler im Widerstreit der Interessen eine neutrale Kraft sein kann, ob der Ökonom ein Votum nur als „technischer Sachverständiger" oder als „politischer Ökonom" abgeben kann oder soll, ob und wie sich die angestrebte Unabhängigkeit des Wissenschaftlers gewährleisten läßt, — für die Beantwortung dieser die Funktion, die Glaubwürdigkeit, das Ethos der Wirtschaftswissenschaften und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ihrer Vertreter unmittelbar betreffenden Fragen haben die Arbeitsberichte und die Diskussionsbeiträge zahlreiche und mannigfaltige Gesichtspunkte und Hinweise geliefert, aus denen die Schlußfolgerungen zu ziehen dem Leser selbst überlassen bleibt.

(4) Die von den Berichterstattern und Diskussionsteilnehmern zum Thema gelieferten Beiträge haben den Vorzug, nicht nur bzw. nicht vorwiegend analytisch aus Problemstellungen deduziert zu sein, sie sind vielmehr meist aus Erfahrungen gewonnen, welche Berichterstatter und viele Diskussionsteilnehmer als ständige oder gelegentliche Gutachter und Schiedsrichter gesammelt haben.

Wertvolle Erfahrungen liegen auch im Auslande vor, besonders in den Vereinigten Staaten, wo auch das Parlament über einen Stab wissenschaftlicher Arbeiter verfügt, weiter in Großbritannien und in den Niederlanden. Die Modalitäten der Beratung in den einzelnen Ländern sind verschieden; um so wichtiger war es, daß ausländische Gäste als Experten sowohl für die Berichterstattung als auch für die Diskussion bei der Tagung zugegen waren.

Die Herausgeber empfinden es als eine angenehme Pflicht, allen denen zu danken, die als Berichterstatter, Verfasser schriftlicher Diskussionsvoten und als aktive Teilnehmer an den mündlichen Verhandlungen zum Ergebnis der Tagung beigetragen haben. Besonderer Dank gebührt Privatdozent Dr. Lampert, der auf der Grundlage eines stenographischen Protokolls den Bericht über die viertägige Diskussion verfaßt und mit Tatkraft und Umsicht bei der Herausgabe dieses Bandes mitgewirkt hat.

Fräulein E. Jenssen sind wir für ihre Hilfe beim Lesen der Korrekturen dankbar.

Herbert Giersch *Erwin von Beckerath*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil:

Berichte und schriftliche Diskussionsbeiträge

A. Stand und Entwicklungsmöglichkeiten der normativen Ökonomik

I. Das Problem der systematischen Verknüpfung von Normen und von Aussagen der positiven Ökonomik in grundsätzlicher Betrachtung

1. Das Problem der systematischen Verknüpfung von Normen und Aussagen der positiven Ökonomik in grundsätzlicher Betrachtung
Bericht von Prof. *Terence Willmot Hutchison*, Birmingham . . 3
Bericht von Prof. Dr. *Gerhard Weisser*, Köln 16

2. Wertfreiheit als methodisches Prinzip
Bericht von Privatdozent Dr. *Hans Albert*, Köln 32
Diskussionsbeitrag von Dr. *Walter Wegener*, Plön 64

II. Grundlagen, Grenzen und Entwicklungsmöglichkeiten der normativen Ökonomik

1. Grundlagen, Grenzen und Entwicklungsmöglichkeiten der Welfare Economics
Bericht von Prof. Dr. *Egon Sohmen*, Saarbrücken 69
Bericht von Dr. *Elisabeth Lauschmann*, Mannheim 99
Bericht von Dr. *Reimut Jochimsen*, Freiburg 129
Diskussionsbeitrag von Privatdozent Dr. *Hans Karl Schneider*, Köln 154

2. Die Beziehungen zwischen Welfare Economics und politischer Theorie
Diskussionsbeitrag von Privatdozent Dr. *Gérard Gäfgen*, Köln . 159

3. Values, Facts and the Compensation Principle
Bericht von *Paul Streeten*, Oxford 164

III. Private und Soziale Kosten

1. Social Costs and Social Benefits — A Contribution to Normative Economics
Bericht von Prof. *K. William Kapp*, New York 183

2. Private und Volkswirtschaftliche Kosten
Bericht von Prof. Dr. *Bruno Fritsch*, Karlsruhe 211

3. Private und Soziale Kosten
Bericht von Prof. Dr. *Harald Jürgensen*, Hamburg 245

4. Private und Soziale Kosten
Diskussionsbeitrag von Dr. *Elisabeth Lauschmann*, Mannheim . 267
Zur Frage einer problembezogenen und leistungsfähigen Begriffsfassung der Sozialen Kosten oder Zusatzkosten
Diskussionsbeitrag von Privatdozent Dr. *Rainer J. Willeke*, Freiburg 279

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

IV. Das Problem des Bestmöglichen oder Zweitbesten

1. Bemerkungen zu einem fundamentalen Problem der Theorie des Zweitbesten
Bericht von Prof. Dr. *Herbert Timm*, Münster 285
2. Probleme des Bestmöglichen in der Wettbewerbspolitik
Bericht von Prof. Dr. *Ernst-Joachim Mestmäcker*, Saarbrücken . 305

B. Der Sozialökonom in der praktischen Wirtschaftspolitik

I. Der Wirtschaftswissenschaftler als ständiger Mitarbeiter bei staatlichen und nichtstaatlichen Instanzen der Wirtschaftspolitik

1. Der Wirtschaftswissenschaftler als ständiger Mitarbeiter in Ministerien
Bericht von Dr. *Walter Rau*, Bonn 325
2. Der Wirtschaftswissenschaftler als ständiger Mitarbeiter in der Zentralbank
Bericht von Dr. *Eduard Wolf*, Frankfurt 340
3. Der Wirtschaftswissenschaftler in internationalen Wirtschaftsorganisationen
Bericht von Dr. *Günter Keiser*, Paris 357
4. Voraussetzungen, Möglichkeiten und Grenzen der Mitwirkung von Wirtschaftswissenschaftlern an der Formulierung und Lösung wirtschaftspolitischer Aufgaben in internationalen Organisationen
Bericht von Prof. *L. Duquesne de la Vinelle*, Brüssel 366
5. Voraussetzungen, Möglichkeiten und Grenzen der Mitwirkung von Wirtschaftswissenschaftlern an der Formulierung und Lösung wirtschaftspolitischer Aufgaben in öffentlichen Unternehmungen
Bericht von Dr. *Paul Binder*, Stuttgart 369
6. Der Wirtschaftswissenschaftler als ständiger Mitarbeiter bei staatlichen und nichtstaatlichen Instanzen der Wirtschaftspolitik — Vergleich und Zusammenfassung
Bericht von Prof. Dr. *Egon Tuchtfeldt*, Bern 381
7. Der Wirtschaftswissenschaftler als professioneller Funktionär von wirtschaftlichen Interessengruppen
Diskussionsbeitrag von Dr. *Emil Bardey* 399

II. Der Wirtschaftswissenschaftler als Berater wirtschaftspolitischer Instanzen

1. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft
Bericht von Prof. Dr. *Woldemar Koch*, Tübingen 405
2. Der Wirtschaftswissenschaftler im Spannungsfeld gegensätzlicher Interessenstandpunkte bei der Mitwirkung in gemischten Beiräten
Bericht von Prof. *P. Schouten*, Tilburg 421
3. Beratung durch einzelne Wirtschaftswissenschaftler oder Institute als gelegentliche Gutachter
Bericht von Prof. Dr. *Helmut Meinhold*, Heidelberg 430

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. Der Wirtschaftswissenschaftler als Vermittler

1. The Economist as Arbitrator in Industrial Disputes
Bericht von *Claude William Guillebaud*, Cambridge 441
2. Der Nationalökonom als Schlichter — Erfahrungen und Erkenntnisse
Bericht von Prof. Dr. *Edgar Salin*, Basel 452

IV. Der Sozialökonom in der praktischen Wirtschaftspolitik — ausländische Erfahrungen

1. Economic Advice to Government in the United Kingdom
Bericht von Prof. *Alan T. Peacock*, Edinburgh 461
2. Der Council of Economic Advisers
Bericht von Prof. *Henry C. Wallich*, New Haven 472
3. The Economist, Congressional Hearings and Public Policy in the United States
Bericht von Prof. *Carl S. Shoup*, New York 489

V. Vergleich und Zusammenfassung der Berichte zu den Themen: Der Wirtschaftswissenschaftler als Berater wirtschaftspolitischer Instanzen; Der Wirtschaftswissenschaftler als Vermittler; Der Sozialökonom in der praktischen Wirtschaftspolitik

Der Wirtschaftswissenschaftler als Berater wirtschaftspolitischer Instanzen
Bericht von Prof. Dr. *Heinz J. Müller*, Freiburg 503

Zweiter Teil

Bericht über die mündlichen Verhandlungen

Von Privatdozent Dr. *Heinz Lampert*, München

I. Stand und Entwicklungsmöglichkeiten der normativen Sozialökonomik

1. Das Problem der systematischen Verknüpfung von Normen und Aussagen der positiven Ökonomik in grundsätzlicher Betrachtung 517
2. Grundlagen, Grenzen und Entwicklungsmöglichkeiten der Wohlfahrtsökonomik 535
3. Private und Soziale Kosten 550
4. Das Problem des Bestmöglichen oder Zweitbesten 567

II. Der Sozialökonom in der praktischen Wirtschaftspolitik 578

Namenverzeichnis der Berichterstatter und Diskussionsteilnehmer . . . 613

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Erster Teil

Berichte und schriftliche Diskussionsbeiträge

A. Stand und Entwicklungsmöglichkeiten der normativen Ökonomik

I. Das Problem der systematischen Verknüpfung von Normen und Aussagen der positiven Ökonomik in grundsätzlicher Betrachtung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das Problem der systematischen Verknüpfung von Normen und von Aussagen der positiven Ökonomik in grundsätzlicher Betrachtung

Von *Terence Willmot Hutchison*

Einzelfragen:

a) Inwieweit kann man die für ein wirtschaftspolitisches Normensystem erforderlichen Normen (Wertvorstellungen, oberste Ziele) ontologisch oder kulturphilosophisch begründen und wie weit haben sie den Charakter moralischer Axiome (ethischer Imperative)?

This question seems to raise purely philosophical issues as to the foundations of ethics, which have been perennially the subject of debate almost throughout the history of philosophy. My answer tends to be definitely negative, but just how negative depends on what one is to understand by "providing a foundation" (Begründung) for a system of norms. One regards a scientific theory as "well-founded" if, though falsifiable, it has been exposed to serious direct or indirect empirical testing and has not been falsified. Normative prepositions cannot, logically or conceivably, be given this kind of "foundation" which is the one sort of "foundation" recognised by the rules of the game of empirical sciences according to which — (and of course this is a kind of normative proposal)—I would propose that, economic enquiry should be conducted.

If it is claimed that certain overriding norms or objectives *can* be established ontologically or philosophically, then it would be interesting to have some fairly precise examples. One suspects that they would prove too empty or general — like "maximum welfare" or "the efficient fulfillment of ends or wants" — to yield definite conclusions as to the choice of policies. All the problems would remain as to how these more or less empty phrases were to be interpreted, or as to what content was to be given to them.

To say that the ultimate ends or norms of economic policies cannot be given the same kind of foundation as scientific theories is, of course, not to say that economists should not discuss the ultimate ends and norms of policies. They have special qualifications for doing so, and perhaps — (in Britain and America at any rate) — they do not do so enough. Such discussion, provided, when it is in normative terms, it is quite explicitly so, might do much to remove disagreements and clarify choices of policies.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

b) Wie kann man die Normen so mit Aussagen der positiven Ökonomik und der Soziologie verknüpfen, daß sich praktisch brauchbare Bewertungsmaßstäbe (Kriterien) für die Beurteilung konkreter wirtschaftlicher Situationen, bestimmter wirtschaftlicher Veränderungen und alternativer wirtschaftspolitischer Maßnahmen ergeben? Wie kommt man vom abstrakten Normensystem zum konkreten wirtschaftspolitischen Programm?

As Dr. Albert has observed, problems of policy can be approached by attempting to resolve them into answering, and relating the answers to the two questions, what *should* be done? and what *can* be done? If the answers to these two questions were fully and precisely available, with virtual certainty, or even with objectively measurable degrees of probability, then purely technical calculations might provide an "optimum" solution. In fact policy-making would present problems simply of "calculation" rather than of "decision". Economic theory provides, in abstract consumer and "welfare" analysis, a highly simplified archetype of this kind of formulation of policy problems, where a "solution" emerges from relating a preference map, or preference functions — (it being assumed that what is preferred is what *should* be done), — to possibility or opportunity lines or functions, expressing what *can* be done.

One way of re-stating our question (b) would be to ask how far realistic policy problems can be formulated to fit into such a pattern of preference and possibility functions as is used in the analysis of consumer's choice, and how far they simply *cannot* be so fitted in.

We assume that policy-preference functions are given to the economist politically, or are postulated by him. They cannot be *established* by the economist, but he may well be able to assist in arriving at a reasonably full, precise and consistent statement of them. For the purposes of abstract analysis of consumers' behaviour and welfare, it is simply necessary to assume that indifference curves, or behaviour lines, could conceivably be elicited by questioning or observation. For arriving at policy decisions complete and precise preference functions would have to be elicited from the political authorities, or by a political process. It is essential for the precise formulation of a policy problem in technical-teleological terms that the objectives or norms — (expressed in the preference functions) — be fully and precisely stated, that is, that all the multifarious effects and "side-effects", which actual policy-measures are liable to make, should be taken account of in the preference functions. Otherwise some of the necessary value-premises will remain latent or inexplicit.

To state the norm or objective of policies in such oversimplified, "monistic" terms as "maximum welfare for the community" gets one almost nowhere. Anyhow, it may well be very difficult and controversial even to define the spatial and temporal limits of the "community" whose

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

"welfare" is to be maximised. Does the optimum or maximum set up as a policy objective, relate simply to the population of a particular nation-state, with no value to be attached — (or even a negative value) — to the welfare of outsiders? Or, at the other cosmopolitan extreme, is maximum world welfare being taken as the supreme objective? Or, more realistically perhaps, is some weighted combination of "national" welfare with the welfare of some or all outsiders (Western Europeans, the Commonwealth, etc.) to be maximised? For the precise statement of policy objectives and preference functions, necessary for a precise technical formulation of policy problems, precise answers to these obviously extremely controversial and complex value-problems, on which many policy disagreements in some measure may and do turn, are necessary.

Then, secondly, there is the time dimension, which is also highly controversial and quite fundamental in the formulation of any set of norms or objectives for realistic policies — (as contrasted with those which serve for abstract, static welfare analysis). If the "maximum welfare", which is to be the precise norm or objective of a policy, is to relate not simply to the present generations, what weights are to be attached to the welfare of each succeeding generation? For a precise formulation of a policy objective the whole intertemporal shape and time-horizon of the social maximand, regarding future generations, must be given.

Already the problems of stating a precise norm for policies have become highly complex and controversial, even when we are working with this oversimplified, monistic abstraction of "maximum welfare". But it is, of course, necessary to "unpack" this catch-all, portmanteau concept and to set out its main heterogeneous contents. We might, for example, take a manageable set of social goals such as that set out by Professor Giersch (in his 'Allgemeine Wirtschaftspolitik'), or the similar set, on much the same level, formulated by Dahl and Lindblom (in their 'Politics, Economics and Welfare'). A step or two 'below' these two sets of pretty well ultimate objectives, and more specifically "economic", is the less ultimate fourfold politico-economic set used by Boulding (in 'Principles of Economic Policy'). We include also sets of policy goals — (six in each case)—set out by Smithies (in 'Economics and Public Policy') and by Schiller (in 'Neuere Entwicklungen in der Theorie der Wirtschaftspolitik'). These two latter sets are mainly, though by no means entirely, 'economic'[1].

There is a fair measure of coincidence regarding these sets of aims, goals, or norms, and they appear to be — (and to be intended to be) —

[1] It is unfortunate that sets of goals set out by Tinbergen (Economic Policy: Principles & Design, 1956, p. 15 — p. 17 & p. 208) are omitted here, as Tinbergen has probably contributed most to this kind of analysis of the problems of economic policy.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Policy aims

Giersch	Dahl & Lindblom	Boulding	Smithies	Schiller
Freiheit	Freedom	Economic Progress	Economic Growth	Maximum real income
Frieden	Rationality		High & Stable Employment	High employment
Gerechtigkeit	Democracy	Economic Stabilisation		Right distribution
Sicherheit	Subjective Equality	Economic Justice	Stability of Price-level	Monetary equilibrium
Wohlstand	Security	Economic Freedom	Equitable Distribution	Price mechanism
	Progress		Allocation via market mechanism	Free trade unions
	Appropriate Inclusion		Conservation of Cultural & material resources	

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

quite comprehensive, that is to include every kind of desideratum attainable by economic policies. Of course, there are no grounds for supposing that there would be agreement on the crucial normative issues as to how far one goal should be sacrificed in the pursuit of another, that is, on preference functions.

It is obviously tempting to pursue the analogy between the analysis of consumers' behaviour. It seems reasonable to assume that, very roughly, the principle of diminishing marginal utility, or diminishing marginal rates of substitution is broadly operative with regard to each goal, and that one can set up the "optimum policy" problem as one of maximisation under constraint, in the form familiar to economists. However, it seems that this might encourage misleading over-simplification regarding the problem of the choice of policies, or regarding the nature of policy decisions, rather than help to a genuine, realistic elucidation. For even the "lower", more specifically "economic" sets of aims include some that are purely qualitative, such as "freedom", "justice" or "cultural values" which are of the nature of absolutes and indivisibles in terms of which equi-marginal allocation formulae have a very tenous significance.

Moreover, choices of policies are very much choices between uncertainties, and an analysis in terms of "certain" choices is far more seriously unrealistic with regard to policies than it is in the case of consumers' behaviour. An element of subjective risk-aversion — (to which, as Giersch has pointed out, governments may tend) — or of risk-preference — (to which oppositions may tend) — is bound to be important. For example, the choice of policies might be between a "bolder" policy promising a higher rate of growth, with a greater risk of serious inflation, and a "safer" policy promising less rapid growth with a smaller risk of inflation. Though it would, in any case, be very over-simplification to draw up a mere "twodimensional" preference function in terms simply of rates of growth and rates of inflation, assuming all other things equal, it would be possible for two economists to do this, as a somewhat abstract exercise, in terms of *certain* outcomes. But even if their preference functions happened to coincide in terms of *certain* choices the two economists might disagree on a policy decision, which had to take account of the uncertainties of the real world, because one had a much stronger risk-aversion than the other. In fact, though it is theoretically possible, an economist deciding for a "safer" policy would have to be very accomplished at self-analysis to be able to say precisely whether he differed from his "bolder" colleague because he started from (1) different normative valuations of growth rates in terms of price stability; (2) different predictions as to the probable effects of "growth" policies on the price-level; and (3) different degrees of risk-aversion.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

It is obviously a major difference between the usual analysis of consumers' choice, and of choice in relation to policy-objectives, that whereas in the former it is often not grossly unrealistic to assume that the opportunity lines, or possibility functions, are known, in the latter case this is a completely unrealistic assumption which avoids the difficulties of the real world. With regard to some pairs of quantifiable, purely economic, competing policy aims, estimates have recently been attempted of the relevant "terms of trade", or possibility functions, for example as to what percentage of unemployment is compatible with wage and price stability, or with various annual percentage increases in the wage or price level — (given, presumably, a particular economic and social framework). But even in these quantifiable cases, a large degree of uncertainty, quite unmeasurable in terms of objective probability calculations, must attach to any estimates or forecasts. Often even the most tentative formulation of possibility functions as between competing policy aims is still largely out of the question. Take, for example, the two original components or dimensions of the old concept of economic welfare, production and distribution, or the maximum size of the national income, as against its just, equitable or equal distribution. Estimates of how much a more equal distribution through progressive taxation will decrease the size of the national income are so imprecise, uncertain and subjective that they often hardly reflect more than the political preconceptions of those making the estimates. Some economists have insisted that high progressive taxation blunts "incentives" to work and save and therefore seriously reduces the size of the national income and its rate of growth; others that high rates of taxation may even be *stimulating* to work and saving. It is very easy to believe what one wants to believe.

We repeat that a policy problem would be a purely "technical" one, soluble by calculation rather than decision, if all the preference functions were fully and precisely specified and if the possibility functions were given with a high degree of certainty, or an objectively measurable degree of probability. Where preference functions are so complex and unquantifiable that they are difficult to state at all completely, and where possibility functions are shrouded in uncertainty, "technical" solutions have to be supplemented or helped out by what may be called "art". The old-fashioned term "the art of political economy", now out of use, very aptly describes an inevitable component in policy-making. It suggests the elements of judgment, guess-work, "feel" and "hunch" in estimating possibility functions, and the subjectiveness of the inevitable probability "guess-timates" involved. It also suggests the normative elements which may well be involved in interpreting imprecisely or incompletely formulated preference functions, and in the subjective risk-aversions and risk-preferences which inevitably affect

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

policy decisions. Furthermore, an essential characteristic of "the art of political economy" was that it had to draw on other fields or sciences than the field (or science) of political economy (or economics). Discussing fiscal policy and the effects of import duties Marshall wrote: "The indirect are often much more important than the direct effects; in some of them the economic element predominates, and in others the ethical and the political. It is impossible to discuss fiscal policy without reference to all these elements". It is just this impossibility which some economists have devoted themselves to in concentrating on concepts like "economic welfare". Automatic pilots may be rendering obsolete much of the "art" of navigation, and be transforming navigational problems into largely "technical" ones, without eliminating the "art" entirely. In the formulation of economic policies no automatic pilots can as yet eliminate the large role of "the art of political economy".

c) Welche besonderen Fragen ergeben sich bei dem umgekehrten Weg, konkrete wirtschaftspolitische Programme oder Empfehlungen auf ihre normativen Prämissen hin zu untersuchen? Kann man insbesondere feststellen, inwieweit Meinungsunterschiede in wirtschafstpolitischen Fragen auf unterschiedlichen Normensystemen beruhen oder auf unterschiedlichen Diagnosen, unterschiedlichen Prognosen über die Wirkungen alternativer Maßnahmen, unterschiedlichem Informationsgrad und unterschiedlichen Kriterien für das Verhalten in ungewissen Situationen?

The bare statement of an economic policy programme does not, by itself, make possible any precise conclusions as to the set of norms or preference functions — perhaps highly complex — which underly it. For example, a bare statement of a programme to the effect that the monetary authorities should keep a general price-index stable, though it vaguely suggests a somewhat 'conservative' set of preferences or values, might have quite differing norms underlying it. Such a programme might be based on a preference for an existing pattern of distribution, if necessary at a considerable cost in the rate of economic growth; or it might be based on a long-run 'possibility' estimate or prediction, that stability in the value of money is an essential prerequisite for long-run growth, the high preference for which might be the (or a) major normative premise of the programme, with a very low value or preference being attached to the social and distributive effects of a stable value of money. To take a second major example, an economist may support a general programme of economic freedom on the basis of the possibility estimate or prediction that economic freedom is most favourable to rapid economic growth, to which he may attach the greatest, (or even an exclusive) weight, though disliking some of the estimated distributional effects of economic freedom. Another economist may attach a high preference to economic freedom on purely political grounds, though he may estimate that some state interference or planning would raise the rate of growth, to which he attaches some, though not such a high, degree of

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

preference. Liberals in the tradition of Adam Smith, have attached high degrees of preference both to freedom and growth and have estimated that the two objectives are in harmony, or are highly complementary — while either not estimating as important, or not valuing unfavourably, the general effects on stability and distribution of economic freedom.

An economist can hardly be interested in the statement of a policy programme, except as some kind of psychological phenomenon, unless a rationale for this programme can be and is provided. The elements of any rationale for an economic policy programme are very well set out in this question (c): (1) a set of norms or objectives, (2) diagnosis , (3) prognosis, and (4) uncertainty attitude, or risk-aversion or risk-preference. (I would simply query whether 'Informationsgrad' is a separate, independent element in a rationale, on the same level as the other four elements. It seems to me that it must work *through* the statement of preference functions and possibility functions and the subjective degrees of uncertainty attaching to them. Certainly a different "degree of information", or increased information, might alter the estimates of preference and possibility functions, present and future, and the uncertainty attaching to them. Perhaps this point is trivial).

Anyhow, any particular programme might be based on differing combinations of "ingredients" regarding these four (or five) elements. But two economists interested in the scientific rationale, or explanation of the grounds for or against a policy about which they disagreed, "ought" to be able, following the elementary rules of scientific discipline, to locate, by analysis, the particular element — norms, diagnosis, prognosis, or uncertainty attitudes — on which they disagree. It might require complex analysis to get their preference functions fully and precisely stated, first in terms of 'certain' choices, and then their degrees of risk aversion and risk preference. In public political discussion, where the elementary rules of scientific discipline and clarity cannot be appealed to, and where persuasive and propagandist methods of argument have full scope, one might well despair in sorting out the different elements in the rationales for contrasting policies.

d) Können wirtschaftliche Diagnosen und Prognosen wirklich wertfrei sein?

I hope that it is not too value-loaded or too facile a "diagnosis" of this question to suggest that the meaning of the terms in which it is expressed may suffer from a lack of clear and precise agreement, and that one might venture the prognosis that answers to it will conflict, at least unless, or until, reasonably precise definitions are agreed upon.

In addition to a set of norms and uncertainty-attitudes, the essential elements in the process of decision-making about policies are (1) knowledge of the present position or present values of relevant variables, and (2) predictions as to the future course of these variables (a) on the

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

assumption that no intervention, or no new policy measures are to be adopted, and (b) on a range of assumptions regarding possible new policies or interventions, of which that which produces the most preferred outcome, — (in accordance with the full set of norms or preference functions) — will be decided upon — (taking into account risk-aversion and risk-preference).

As I understand the term, a "*diagnosis*" does not consist simply of (1), but of (1) *plus* (2a), plus perhaps also some explanation, or prediction backwards, as to how the present position was reached. A "diagnosis", that is, is not simply the description of a present point, or map-reference as to the present position, in relation to preference functions and possibility functions. It involves also a prognosis of the future position, or of a future map-reference, in relation to future preference and possibility functions, assuming no policy change. Thus "diagnosis" and "prognosis" seem to some extent to overlap.

The suggestion that a diagnosis *cannot* be "wertfrei" must depend, it seems, on the belief that a process of selection, and thus some kind of inevitable valuation, is of logical necessity involved, since "diagnosing" is essentially *searching* for something and there must be a selection of what to search for. But exactly what kinds of selection may or must logically be involved in "diagnosing"?

(1) Certainly a diagnosis entails a kind of search, like all scientific activity generally, and the questions on which searchers (or researchers) focus inevitably express, and require a selection of interests. As regards scientific research generally, I would maintain that Max *Weber* finally demonstrated, fifty or sixty years ago, that though the selection of questions or problems for scientific study logically, or a priori, inevitably involves valuations and interests (Wertbeziehung), this does not entail that the answers to the questions or problems once selected contain valuations, or *cannot* be "wertfrei". As regards the kind of "search" involved in a diagnosis, certainly there must be a selection or focus of interest: *any* phenomenon *may* be the subject of a diagnosis. But this does not necessarily entail valuations in the diagnosis, that is in a combination of description, explanation and prediction, once the phenomenon the diagnosis is concerned with has been selected. Presumably diagnoses will be focussed on the present position in relation to the specific norms or objectives of policy, a main use of such a set of objectives being to serve as a check-list for diagnoses to focus upon.

(2) It might be thought that a kind of historical selection may be involved in describing "the present position" and how it has come about. This would particularly seem to be the case if the situation to be diagnosied is conceived in fairly wide, imprecise terms. For example, the British Government's "Council on Prices, Productivity and Incomes"

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(appointed 1957) was asked, among other things, „to keep under review changes in prices". At different points it took its review back to 1850, 1938, 1946 and 1949. Historical selection, or value-judgments of a kind, as to what, very roughly, was relevant, were obviously involved. But if, as one is surely entitled to require, a limited and precise phenomenon is defined for diagnosis, precise hypotheses as to what is or is not relevant are possible, or at any rate, their discovery is the task of diagnosis. Of course it may not be possible, and indeed frequently or usually it *will* not be possible, to eliminate all but one of the hypotheses different economists may produce in diagnosing a particular situation, because of the well-known difficulties in submitting economic and social hypotheses to decisive, or even significant empirical tests. But each reasonably clearly stated hypothesis will set out or categorise the relevant factors. If it is argued that these relevant factors have to be selected from the whole range of possible factors, the answer is that this selection is achieved by the critical testing of a hypothesis, and must be, to the extent that the hypothesis is corroborated. In any individual historical situation there *may* be some particular factor which is relevant which may invalidate a hypothesis, or render incomplete a diagnosis or prognosis that does not take account of it. Hypotheses, diagnoses and prognoses can, of course, never be absolutely certain or finally verified.

(3) When the scientist makes a diagnosis, including as it does explanation and prediction, does he have to make a third possible kind of selection, the selection of a hypothesis? The view has been argued (Richard *Rudner*, "The Scientist qua Scientist makes Value-judgments", Philosophy of Science, January 1953, p. 1) that the scientist in accepting a hypothesis "must make the decision that the evidence is *sufficiently* strong or that the probability is *sufficiently* high to warrant the acceptance of the hypothesis". One can only ask "Sufficiently strong or probable for what purpose?" The evidence for, or objective strength of, a hypothesis is given in the record of the tests it has been exposed to. If it is a question of what action or policy should be based on a hypothesis, given the nature of the evidence, — and all hypotheses are in principle in some degree uncertain, — then this is a question for the ultimate chooser of policies, in which his value-judgments as to norms and risk-preference and risk-aversion are inevitably involved. Of course, the choice may be one of scientific research policies as to whether a particular problem is "worth" study, or an experiment "worth" making, taking into account the uncertain cost and outcome. This is an extra-scientific or pre-scientific choice like the choice of questions for scientific study, and the inevitability of value-judgments here has to be kept separate from the issue of the "Wertfreiheit" of the answers to the questions once they have been selected.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In the field of economics and the social sciences, policies or policy ambitions so far outrun critically tested or comprehensively (or even widely) agreed hypotheses on which to base them, that a choice between conflicting highly uncertain hypotheses, with their varying evidence, has to be made. No one would dream of building a bridge, putting a new aircraft in service, or a new vaccine in public use, on the basis of hypotheses of anything approaching the degree of uncertainty on which economic policy-makers have to rely with regard to *their* hypotheses, though the health and nutrition of whole populations may sometimes be involved. The question inevitably arises as to the essential limits of scientific activity, pure and applied, where no reasonable consensus exists as to which of a number of conflicting, uncertain hypotheses would stand up to crucial, significant testing if, practically, this could be, and was, carried out. An economist may feel that there is a reasonable amount of evidence for his hypothesis or he may frankly admit that he firmly believes in it on the basis of "hunch" or guesswork, though there is little evidence available. He may, and presumably will, try to weigh up or appraise the evidence, or to indicate a subjective measure of probability (perhaps by actually investing his own money). But the essence of the situation is that other economists may not agree with his estimate, and that he will be making a kind of value-judgment in advocating policies based on his particular hypothesis. Whether or not such value-judgments are to be considered "illegitimate", at least there is a common interpretation of scientific "duty" to the effect that the scientist "as such" should not go beyond his evidence, or beyond saying that his evidence is what it is. If economists did keep to this conception of scientific duty they could, *qua economists,* on many important and controversial policy-issues, seldom go beyond the vaguest hints, other than those of a purely negative nature, as to what policy decisions, in actual realworld situations, should be taken, even assuming that the norms or objectives of policies were agreed upon.

Our question (d) simply asks whether diagnoses and prognoses *can be* "really wertfrei". I think the answer is that logically the *could* be, and in some limited cases they are or may be. But practically, over the very wide range of diagnosis and prognosis necessary for the ambitious comprehensive policies which peoples want, as to which governments have to take decisions, and about which economists offer advice, there hangs a fog of uncertainty which can only be pierced by subjective faith. Where critical testing of conflicting hypothesis is practically impossible, it cannot be established that economists are not *simply* believing their hypotheses because they want to believe them, for reasons of political preferences or their own intellectual self-assurance. In fact there seems to be a certain tendency to formulate diagnoses so as to justify, given obvious and widely-shared norms, — (e. g. that "full" employment and

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

price stability are desirable) — the type of policy which is wanted anyway on political grounds. The controversy over the diagnosis of the inflation of the early and middle 1950s, whether it was to be diagnosed in terms of „demand-pull" or in terms of "cost-push", seems to be an example. The evidence available was relatively slight and inadequate. It was not even very easy, or at any rate there was not very much agreement, as to how clearly to define or distinguish analytically, the two processes. To separate out empirically, in the actual world the two types of inflationary process, was, if not practically impossible, far beyond the available empirical material. But the two conflicting diagnoses were advocated, sometimes with exclusivist intolerance, as bases for policies. Evidence could be provided that those generally averse in their political attitudes to extensions of government intervention tended to favour the "demand-pull" diagnosis, while those who generally favoured an extension of government activity and planning tended to favour the "cost-push" diagnosis, since they wanted an extension of central planning *anyway* and quite welcomed its application to wages and incomes. It is quite reasonable to make political values and preferences decisive, especially where the political consequences of policies are immediate and relatively certain while the economic effects are highly uncertain — as, for example, the effects of 'orthodox' monetary policies on the one hand, and some kind of centralised wage policy on the other, on employment, price stability, and long-run growth. But then it should be made clear, in the advocacy of policies, that it is political values and preferences that are shaping such advocacy and not "guess-timates" about the economic effects of policies about which there is no reasonable measure of agreement.

e) Inwieweit ist die Wahl von Kriterien für die Entscheidung in Ungewißheitssituationen ein normatives Problem?

The frontier line between normative and positive, between the function of the "positive" — (or "would-be" or "should-be" positive) — expert adviser, and the realm of the political norm-chooser is at its haziest in uncertainty situations, or where expert prognoses as to the effects of different policies are veiled in a high degree of uncertainty. With regard to reasonably certain prognoses it is comparatively easy to draw a line between the function of the "positive" expert and the responsibilities of the political authority, (Minister, Government, or electorate), and doubtless this frontier line would come to be quite regularly observed if or insofar as policy-choices were between policies with reasonably certain outcomes. But a solution of the problem of this frontier-line in respect simply of choices between more-or-less certainties is obviously an over-simplification which leaves out the difficulties of the real-world problem — (like many economic models). The economic expert can set out all the evidence for a hypothesis, or all the information on which

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

alternative prognoses could be based. He will have to do this for a whole set of prognoses as to the effects of different policies, including a prognosis as to the outcome if no new policy-intervention is undertaken. He can point out that some alternatives seem 'riskier' than others, though in the realistic sort of case we are concerned with only quite subjective indications of numerical probabilities would be possible. But the amount of information may be so extensive and complex that it cannot be appreciated in full by a political authority without the latter himself becoming a full-time expert. The interpretation of the available information in terms of the support of one prognosis rather than another requires a whole background of expertise. Given an inevitable division of labour between the intelligence expert and the ultimate norm-choosing policy-maker it almost seems as though the former "ought" not to make the final decision and that the latter cannot. To paraphrase the information in an intelligence summary so that the political authority can make his own assessment of the uncertainties, and decide in terms of his own risk-preferences and risk-aversions, presents the inevitable problem of the selection, "weighting" or possible distorting bias in a summary.

Whether or not one says that the choice of policies in conditions of uncertainty, in addition, of course to the inevitable choice of norms or objectives, involves a further "normative" element, it surely involves a "subjective" element which leaves the possibility of normative bias of one kind or another wide open. The scientific process eliminates subjectivity and achieves an "objective" validity for scientific propositions by critical testing, which, in turn promotes an expert consensus, (which, in turn, is tentative and always subject to revision). But the essence of our problem is that different experts employing the same generally accepted techniques and criteria — (which entitles them to be described as "experts") — and with the same information available or obtainable, may well make different prognoses, only testable *ex post* and perhaps with great doubt and difficulty then. One English economist has recently proposed a prohibition on all prognosis by economists as essentially "unscientific". We certainly would not try to suggest imposing prohibitions or vetoes on intellectual activities of this kind. But the inevitable subjectivity and openness to normative bias of economic prognoses, and the lack of that expert consensus about them which is the meaning and basis of scientific "objectivity", should be clearly brought out.

The line of division between the functions of the scientific expert and the responsibilities of the political decision-maker, or client, is comparatively easy to draw in conditions of certainty. Perhaps because models in which uncertainty is assumed away have played, and continue to play, such a prominent role in economics the real problems of this division of roles and duties do not seem often to have been fully faced.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das Problem der systematischen Verknüpfung von Normen und von Aussagen der positiven Ökonomik in grundsätzlicher Betrachtung, erläutert anhand des Programms einer sozialwissenschaftlichen Grunddisziplin aus Empfehlungen und Warnungen

Von *Gerhard Weisser*

Einleitung

Die Praxis — Regierungen, Parteien, Kirchen, Verbände, Betriebsleiter, auch Pädagogen — nimmt unablässig, und zwar heute mit steigender Intensität den Rat der Gesellschaftsforscher in Anspruch. Sie wünscht dabei häufig nicht nur punktuelle soziotechnische Auskünfte zu erhalten; vielmehr kommt es den Gestaltern der Gesellschaft weithin auf die Hilfe des Forschers bei ihren allgemeinen Konzeptionen an. Hierbei fällt der Forschung nicht selten die Rolle zu, oder sie stellt sich selbst die Aufgabe, solche Konzeptionen zu entwerfen. Diese Situation bestand z. T. in Deutschland besonders in den ersten Jahren nach dem Zusammenbruch, als die Forscher von links bis rechts im weiten Umfang die Ideenspender in Fragen der Ordnung des sozialen Lebens waren. Regelmäßig kommt es der Wissenschaft zu, das für die Konzeptionen der Praktiker besonders Charakteristische herauszuarbeiten.

Solche Hilfe des Gelehrten muß auf die Grundlagen zurückgehen.

I. Bedingungen fundierter Raterteilung

Aus der unübersehbaren Fülle der Fakten und Prozesse müssen diejenigen in Form einer *Analyse der Zeit* sichtbar gemacht werden, die den ratbegehrenden Praktiker im Hinblick auf die Gestaltung der Gesellschaft positiv oder negativ interessieren; und die gesetzlichen Zusammenhänge dieser Tatsachen und Prozesse müssen durch Theorien aufgewiesen oder, soweit dies nicht möglich ist, durch begründete Vermutungen einsichtig gemacht werden. Viele Praktiker und ein Teil der Forscher neigen jedoch bei der Sicht auf die Fakten und ihre Zusammenhänge zu geistigem Ressortpartikularismus, der die totale Wechselwirkung der sozialen Kräfte unbeachtet läßt, und zu ungeschichtlichem Denken, das die Wandlungen der Gesellschaft und die Kraft der die Wandlungen bewirkenden sozialen Kräfte nicht systematisch ge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nug berücksichtigt. Der wissenschaftliche Berater muß bei seinen Empfehlungen und Warnungen universell und geschichtsbezogen denken.

Weder die Wahl des am Stoff Interessierenden noch die Entscheidungen über das, was getan werden sollte, also auch nicht Empfehlungen und Warnungen, können konsequent zustande kommen, ohne daß die *Grundanliegen geklärt werden,* aus denen sich die positiven oder negativen Interessen am Stoff und die Kriterien der Entscheidung ergeben. Als Grundanliegen einschließlich fundamentaler innerer Bindungen mögen dabei diejenigen positiven und negativen Interessen, deren Gegenstände um ihrer selbst willen geschätzt oder verabscheut werden, und innere Bindungen an Postulate und Desiderate gelten, die der Bejaher unmittelbar, ohne Ableitung aus anderen, im besonderen ohne äußeren Zwang, bejaht; sei es, daß er sich lediglich für seine Person gebunden fühlt, sei es, daß er von der Allgemeinverbindlichkeit überzeugt ist.

In die Entscheidungen des Praktikers und die Empfehlungen und Warnungen des Gelehrten gehen solche Grundanliegen logisch notwendig als Voraussetzungen der Aussagen ein; sei es mit Anspruch auf Gültigkeit, sei es als Unterstellungen. Meist werden freilich diese vorausgesetzten Grundanliegen positiver oder negativer Art nur unbewußt vorausgesetzt oder in nicht praktikablen Sätzen nur angedeutet. Doch lassen sich auch bei der politischen Praxis Anzeichen zunehmenden Verständnisses für dieses Erfordernis erkennen: Eine bundesdeutsche Partei beispielsweise hat in ihr Grundsatzprogramm einen Abschnitt „Grundwerte" eingefügt.

Die Grundanliegen sind einerseits selbst Gegenstand feststellender und erklärender (kurz: explikativer) Disziplinen: Anthropologie, besonders Psychologie, Sozialhistorik im weitesten Sinne u. a. m. Andererseits interessiert jedoch die Frage, ob die in den Grundanliegen zum Ausdruck kommenden Wertungen gültig sind oder nicht. Im folgenden soll nicht das Problem erörtert werden, ob sich mit wissenschaftlichen Mitteln für bestimmte Grundanliegen einschließlich innerer Bindungen allgemeine oder gar in irgendeinem Sinne objektive Verbindlichkeit nachweisen lasse („Werturteilsfrage"). Nötig sind vor allem Bemühungen auf einem anderen Feld. Die Gesellschaftsforscher als Berater müssen die vielfach nur im Gefühl bewußten Grundanliegen durch Subsumierung unter Begriffe nach Inhalt und Rang möglichst eindeutig bestimmen *(interpretieren)* und der Praxis die große Zahl der bei jeder Person zueinander in Spannung stehenden Anliegen bewußt machen. Diese Interpretationsaufgabe ist von der Wissenschaft noch keineswegs gelöst. Sie besteht unabhängig davon, ob sich die Unterschiede zwischen den tatsächlichen Grundanliegen der Menschen in der Weise der Wissenschaft durch allgemeingültige Aussagen über die Grundanliegen,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wie sie sein sollten, überwinden lassen oder nicht, also auch unabhängig von Stellungnahmen in der Werturteilsdebatte.

Meist beschränkt man sich heute auf den völlig unzureichenden *Grundanliegenkatalog der Aufklärungsepoche:* Menschenwürde, Freiheit, Gleichheit (Gerechtigkeit), Brüderlichkeit (Friedlichkeit, Gemeinschaft). Oder man stellt die Solidarität in den Mittelpunkt. Mit so knappen Katalogen kann die Axiomatik keiner Ordnungskonzeption auskommen, im besonderen auch keiner wirtschaftspolitischen; ganz zu schweigen von nichtssagenden Wendungen wie Beachtung des Gemeinwohls, soziale Einstellung, Ausgehen vom Menschen, vom Gesellschaftsinteresse, vom volkswirtschaftlichen Standpunkt usw. Alle diese Formeln haben den Nachteil, daß sich auch einander entgegengesetzte Konzeptionen auf sie berufen können.

Ferner unterscheiden die Praxis und ratgebende Forscher vielfach nicht oder nur unscharf zwischen den Grundanliegen und denjenigen Interessen und Bindungen, die sich *mittelbar aus der Anwendung von Grundanliegen auf die Tatsachen und ihre gesetzmäßigen Zusammenhänge ergeben.* Im besonderen die wirtschaftlichen Interessen sind nach der herrschenden Regel für die Verwendung dieses Ausdruckes mittelbar. Einen „rein wirtschaftlichen Standpunkt" kann es daher nicht geben. Ebenso können wirtschaftliche Interessen als mittelbare Interessen nicht Grundanliegen — z. B. religiöser, ästhetischer, ethischer oder sinnlicher Art — in der Weise gegenübergestellt werden, als stünden sie logisch auf ein und derselben Ebene und ergäben sich Alternativen. Die betreffenden wirtschaftlichen Interessen können ja möglicherweise auf ein Bündel von Grundanliegen einschließlich Bindungen zurückgehen, das die gegenübergestellten unmittelbaren Interessen mit enthält. Jener Handwerker, der sich mit einem geringeren Anteil am Sozialprodukt begnügt als demjenigen, den er als Arbeitnehmer erzielen könnte, verhält sich damit nicht unwirtschaftlich, wenn sich unter seinen Grundanliegen mit hohem Rang ein kulturelles Interesse an Selbständigkeit befindet. Auch die Formel, er verhalte sich so, weil er „neben" seinen wirtschaftlichen Interessen ein „außerwirtschaftliches" Interesse an Selbständigkeit habe, hält bei Anwendung der in der Wissenschaft heute herrschenden Regel für die Verwendung des Sprachsymbols „wirtschaftlich" logischer Kritik nicht stand.

Ebenso unterscheiden Praxis und Lehre vielfach nicht scharf zwischen den mittelbar aus einzelnen Grundanliegen folgenden Entscheidungen und denjenigen Entscheidungen, die sich mittelbar ergeben, wenn eine *Mehrzahl von Grundanliegen verstärkend oder einschränkend einwirkt.* Tatsächlich wird kein Ordner sozialer Beziehungen von nur einem Grundanliegen bestimmt. Die Ableitungen der ersten Art können daher niemals vorbehaltlose Ratschläge ergeben, auch nicht im makroöko-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nomischen Bereich der Wirtschaftswissenschaft. Beispielsweise gilt dies für die Eigentumspolitik. Bei der Formel „Sozialverpflichtung des Eigentums" ist es das Wesentliche, daß durch sie dem Grundanliegen der Gerechtigkeit und der Kultur der Gemeinschaft höhere, und zwar einschränkende Bedeutung als in der Eigentumsnorm des BGB eingeräumt wird. Ist dies der Fall, so muß die nunmehr Eigentum genannte Schutznorm als mittelbar aus einem anders gestalteten Bündel von Grundanliegen folgende Regel natürlich anderes besagen als die Norm des BGB. Nicht eine Wandlung des „Eigentumsbegriffs" liegt vor — Wandlung von Begriffen kann es nicht geben —, sondern eine mit Hilfe eines neuen, gleichfalls Eigentum genannten Begriffes ausgedrückte neue mittelbare Wertung bestimmter Ordnungsmöglichkeiten. Sie setzt sich in der neuen Rechtsnorm durch. Entsprechendes kann bei Unterstellung von „Gewinnmaximierung" als Ziel vorliegen. Auch hier zeigt sich, daß alles auf die Menge der vorausgesetzten Grundanliegen und hinreichend klare Aussagen über ihren Inhalt und Rang ankommt.

Unter dem Einfluß von ontologischen und empiristischen, besonders historistischen Philosophemen wird bei der Erörterung der Grundlagen vielfach nicht in erster Linie auf die Interpretation der Grundanliegen, sondern auf die Erklärung ihres Zustandekommens Wert gelegt. Diese Erklärungen interessieren aber bei Empfehlungen und Warnungen nicht. Ihr Ergebnis geht nicht als Prämissen in die Entscheidung ein; es „rechtfertigt" auch nicht die betreffenden Grundanliegen. Diese gelten für den, der sie hat, vielmehr unmittelbar; mag es immerhin mehr oder weniger plausible Hypothesen über ihr geschichtliches Zustandekommen geben, die — beispielsweise — das Entstehen gesellschaftlicher Moral auf den Lebenswillen der Gesellschaftsmitglieder zurückzuführen suchen. Überhaupt kann ja allein von dem, was (physisch oder metaphysisch) ist, geschichtlich geworden ist oder sich im geschichtlichen Werden befindet, nicht auf das, was sein soll, geschlossen werden. Im besonderen kann es keine „Sachzwecke" geben. Die Sache stellt immer nur Bedingungen. Bei der Entscheidung und dem sie empfehlenden Ratschlag kommt stets noch eine Wertung hinzu, bei der Entscheidung ferner die Mobilisierung des Willens. Wird etwa gesagt, eine neue Wirtschaftspolitik „folge" aus dem Versagen der alten, so ist diese Ableitung unvollständig.

Natürlich ist es unmöglich, den ausreichenden Überblick über die Grundanliegen dadurch zu erhalten, daß versucht wird, an Hand eines Systems von Klassenbegriffen einen Katalog sämtlicher möglicher Grundanliegen einschließlich innerer Bindungen aufzustellen. Jedoch verhelfen *Systeme von weit gefaßten Begriffen dieser Art gewissermaßen als Gruppen von geordneten Erinnerungsposten* zu fruchtbarerer Fragestellung. Die Anthropologie kommt diesem Bedürfnis bisher zu

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wenig entgegen, sie überläßt hier vieles den Philosophen. (Noch einmal: es handelt sich hier nicht um Analysen des Zustandekommens der Grundanliegen!). Fruchtbar für beratende Sozialwissenschaft sind im besonderen Gliederungen unter Verwendung der Begriffe: positive und negative Grundanliegen; sinnliche Interessen an der Sicherung des Lebens und dem physischen Genuß und geistige Grundanliegen; bei den geistigen: religiöse und moralische Bindungen, sowie Interessen an Gestaltung von Kultur, an Alleingang oder Gemeinschaft dabei usw. Schwierigkeiten bereiten jene Neigungen, Abneigungen, Ängste, Haßgefühle usw., die möglicherweise nicht nur vom Raterteiler als praktische Voraussetzungen abgelehnt werden, sondern auch beim Träger selbst im Widerstreit zu dem stehen, was er bei hinreichender Selbstbesinnung schätzt oder verabscheut. Zu denken ist hier auch an viel „Unterschwelliges". Oft wird von diesem Komplex und nur von ihm als dem „Emotionalen" gesprochen. Doch ist der Sprachgebrauch hier noch ebenso uneinheitlich und unscharf wie bei dem Worte „irrational". So fruchtbar es ist, diesen Bereich für explikative und beratende sozialwissenschaftliche Aussagen, auch für wirtschaftswissenschaftliche (Schmölders!), sorgfältig im Auge zu behalten, so *sehr ist es doch angebracht,* kritisch oder zustimmend von dem eigentlich Gewollten oder als Aufgabe Anerkannten auszugehen. Anders verhält es sich bei Erörterung des *Durchsetzbaren.* Hier sind natürlich Explikationen über die Rolle der „Neigungen" und im besonderen des Unterschwelligen ganz unentbehrlich und enthüllen nicht selten Utopisches an Konzeptionen und Ratschlägen. Überbetonung bei den Empfehlungen und Warnungen, die sich penetrant als realistische Denkweise gibt, kann freilich zum Absterben des Strebens nach Läuterung der Haltungen und Wertblindheit führen.

Aus *bloßer* Logik können jedoch die Grundanliegen nicht gewonnen werden. Jene Instrumente des Denkens, die die Logik „Begriffe" nennt, können aus sich heraus Normen nicht ergeben. Begriffe als solche sind also nicht geeignet, die im logischen Sinne „letzten" Voraussetzungen praktischer (normativer) Art für Empfehlungen und Warnungen zu liefern. Natürlich lassen sich Begriffe von Normen bilden; aber ob unter diese Begriffe Normen fallen, die wirklich bejaht werden oder auch nur bejaht werden sollten, ergibt sich nicht aus den Begriffen. Das bedarf vielmehr der Feststellung bzw. Festsetzung. Es gibt deshalb auch keine gewissermaßen „häuslichen" Werte und Normen, die aus den Grundbegriffen bestimmter Sozialwissenschaften folgen: Aus dem Grundbegriff der Soziologie — dem Begriff „Gesellschaft" — folgt nicht die Norm: Integriert euch! Der Rat eines Wirtschaftswissenschaftlers kann „gekonnt" sein; ob er aber auf die Bereicherung oder umgekehrt die Verarmung des Ratgebers abzielt, legt nicht die Wis-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

senschaft fest, die der Ratgeber beherrscht. Obwohl unter dem Druck der älteren Formen des Positivismus solche „logizistischen" Auswege (Goldscheid, Robert Wilbrandt u. a. m.) immer wieder gesucht werden, muß doch, wenn beratende Sozialwissenschaft ihre Aufgabe befriedigend lösen soll, klar sein, daß die beim Rat vorausgesetzten Grundanliegen nicht aus Grundbegriffen der Sozialwissenschaften folgen sondern *metasoziologischer Art* sind. Die Aussagen, die sie wiedergeben, müssen als *Axiome* in die Sozialwissenschaft eingeführt werden[1].

Als Bearbeiter der empirischen Sozialwissenschaften kann ein Forscher die von ihm beabsichtigten Empfehlungen und Warnungen *grundsätzlich in dreierlei Weise auf die unentbehrlichen metasoziologischen Prämissen praktischer Art zurückführen:*

a) Er kann diesen Axiomen, indem er sich als Philosoph betätigt, in kontrollierbarer Weise den Rang allgemein verbindlicher Aussagen praktischer Art verleihen wollen.
b) Er kann sich an ihren Inhalt durch ein nichtwissenschaftliches Bekenntnis personell binden.
c) Er kann die benutzten praktischen Axiome lediglich unterstellen und es also dahingestellt sein lassen, ob er selbst, der Ratempfänger oder überhaupt jemand den Inhalt dieser praktischen Axiome bejaht oder bejahen sollte.

Es genügt an und für sich, daß jene metasoziologischen Prämissen praktischer Art gemäß c) nur unterstellt werden. Das System ist dann technologischer Art, muß jedoch, wenn es nicht durch eine Fülle von Vorbehalten für die gesellschaftsgestalterische Praxis nahezu nutzlos sein soll, in der Form von Unterstellungen alle Grundanliegen einschließlich innerer Bindungen als Voraussetzungen einführen, die der Ratgeber in der Rolle des Praktikers auf sein Verhalten einwirken lassen würde. Geradezu gefährlich wirkt jene technologische Form der Systeme von Ratschlägen, wenn die Vorbehalte nicht zum Ausdruck gebracht werden, wie das z. B. bei der Empfehlung von Wirtschaftsordnungen häufig der Fall ist.

Es dürfte in mancher Hinsicht vorzugswürdig sein, daß sich der wissenschaftliche Berater *für seine Person zu den praktischen metasoziolo-*

[1] Axiome im Sinne heutiger Logik sind diejenigen Sätze einer Lehre, die innerhalb ihrer nicht begründet, sondern vorausgesetzt werden. Ob diese Sätze etwas „Wahres" oder „objektiv Verbindliches" ausdrücken, kann hier, wo sie als letzte Voraussetzungen dienen, nicht ausgemacht werden. Sie sind innerhalb der Systeme, denen sie als Axiome dienen, *stets nur Behauptungen.* An der Werturteilsdebatte können sich Sozialwissenschaftler also nur beteiligen, indem sie aus ihrer Wissenschaft hinaustreten. Sie sind aber an ihrem Ausgang auch gar nicht unmittelbar interessiert, da sie die praktischen Axiome als unterstellte Annahmen oder als nichtwissenschaftliche Bekenntnisse einführen können (s. o.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gischen Prämissen seiner Empfehlungen und Warnungen bekennt. Das schließt aus, daß sich ein Ratgeber durch Anwendung des Verfahrens zu c) der persönlichen ethischen Verantwortung entzieht. Er beruft sich etwa auf die Erkenntnis, daß technische Aussagen nur umgekehrte Kausalaussagen sind. Im Rezept liege daher keine Verantwortung; man könne es jedem Ratsucher zur Verfügung stellen, und es interessiere den Soziotechniker nicht, wie sich die letzten Ziele der Ratsucher zu seiner Gesinnung als derjenigen des Spenders der Empfehlungen verhalten. Dieser Gedankengang kann zu fataler Anpassungsbereitschaft führen. Das wird vermieden oder mindestens erschwert, wenn der Ratgeber sich selbst zu den eingeführten praktischen Axiomen bekennt. Weist der Berater auf ihren Charakter als persönliches Bekenntnis hin, so wird es auch erschwert, daß sie unkontrolliert hingenommen werden. Natürlich kann es unter Umständen fruchtbar sein, gegnerische Gesinnungen zu unterstellen, um ihre Konsequenzen sichtbar zu machen.

Bei der bekenntnismäßigen Einführung der praktischen Axiome kommt es auf eine wichtige Unterscheidung an. Der Bekenner kann

1. zwar unmittelbar überzeugt sein, daß die inneren Bindungen unter den Grundanliegen allgemein verbindlich seien oder sie auf übernatürliche Offenbarung zurückführen, aber keine Möglichkeit sehen, sie wissenschaftlich in kontrollierbarer Weise zu begründen;
2. damit rechnen, daß andere Vertreter der Gattung homo sapiens auch bei vollkommener Besinnung auf sich selbst andere Grundentscheidungen als er treffen; für ihn aber gelten die im Bündel seiner Grundanliegen enthaltenen Gebote unabdingbar. (Das schließt nicht aus, daß er mittelbare Interessen an Toleranz hat und/oder bei sich und jedermann mit der Möglichkeit „praktischer Irrtümer" rechnet, was ihn zur Toleranz verpflichtet.)
3. Anhänger eines sogenannten Relativismus auf den hier gemeinten Gebieten sein, der keine unabdingbaren Gebote anerkennt.

Führt nun ein Autor die praktischen Axiome bekenntnismäßig ein, so kann man verlangen wollen, daß er ausdrücklich erklärt, welche dieser drei Möglichkeiten der bekenntnismäßigen Einführung auf ihn zutreffe.

Was schließlich das o. a. Verfahren zu a) anlangt, so wird jeder zu seiner Anwendung entschlossen sein, der der Meinung ist, daß sich die Grundentscheidungen als allgemeinverbindlich begründen lassen und begründet sind. Der Verfasser kann diesen Weg nicht betreten. Er muß es hier offenlassen, wie es sich mit der Begründbarkeit in der Weise der Wissenschaft verhält. Ihm ist aber kein Philosoph bekannt, dem die Begründung in überzeugender Weise gelungen wäre. Zusammengefaßt und polemisch formuliert: Die Sozialwissenschaftler sollten die Werturteilsdebatte beenden und sich mit Energie den dringenden und wirklich wichtigen Bemühungen um hinreichend operationale und vor allem hinreichend zahlreiche praktische Axiome zuwenden. Für dieses

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— interpretative — Geschäft bieten Philosophie, Moraltheologie und Anthropologie zwar nicht wenig; doch steht das Gebotene keineswegs auf der Höhe der Ansprüche, die praktische Sozialwissenschaft auf diesem Gebiete heute erheben muß.

II. Systematisierung der Ratschläge

Nunmehr kommt es darauf an, wie sich die so gestellte Aufgabe innerhalb der Sozialwissenschaften im allgemeinen und der Wirtschaftswissenschaft im besonderen am besten lösen läßt. Damit komme ich zu den methodologischen Postulaten, daß die *Ratschläge systematisiert werden.* An und für sich ist es natürlich möglich, die Sozialwissenschaften insgesamt und ihre Einzeldisziplinen so aufzubauen, daß sich das System aus der Ordnung der explikativen Aussagen ergibt; also derjenigen Urteile, die die Tatsachen beschreiben und erklären, ihr geschichtliches Werden verdeutlichen und zu Prognosen vorstoßen. Wie dies vielfach in diesem Schrifttum der Fall ist, lassen sich in die geordneten explikativen Aussagen an geeigneten Stellen Empfehlungen und Warnungen oder auch einfach kritische Bemerkungen einstreuen. Es kann sich auch um formal indikativische Aussagen handeln, deren ausdrücklicher oder stillschweigend spürbar gemachter Anspruch auf Aktualität es wahrscheinlich macht, daß eine Warnung oder Empfehlung beabsichtigt ist. Nur fragt sich, ob diese eingestreuten Werturteile von Fall zu Fall hinreichend fundiert werden können. Angesichts der Vielzahl der jeweils beteiligten praktischen und theoretischen Prämissen dürfte dies faktisch nicht erreichbar sein, oder der Rat wird durch eine allgemein gehaltene Formel mit so viel Vorbehalten versehen, daß der Ratempfänger von ihm nicht viel profitieren kann.

Offensichtlich befindet sich der ratgebende Forscher in einer methodologisch viel günstigeren Lage, wenn er seine Aussagen, die aus Empfehlungen und Warnungen oder einfach wertender Kritik bestehen, zusammenfaßt und systematisch aufbaut. Dann ist es möglich, alle Prämissen mit hinreichender Sorgfalt zu erfassen und auszuweisen. Der Ratgeber kann es dann auch vermeiden, die einzelnen Empfehlungen mit einem Übermaß von Vorbehalten zu versehen, und er weist den Praktiker auf diese Weise gewissermaßen anschaulich darauf hin, daß alle politischen Entscheidungen aus Abwägungen hervorgehen müssen und Maximierungen beim Streben nach Verwirklichung bestimmter einzelner Grundanliegen mit größter Wahrscheinlichkeit zu einer ungewollten Vergewaltigung des sozialen Lebens führen.

Natürlich müssen diese Systeme aus Empfehlungen und Warnungen im jeweils erforderlichen Umfang die Ergebnisse empirischer Forschung heranziehen. In sie geht also jeweils dort, wo sie benötigt werden, eine Fülle von explikativen Aussagen als an anderer Stelle gewonnene Er-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gebnisse ein; so vor allem auch zeitanalytische Befunde und sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Theoreme (einschließlich sog. geschichtsphilosophischer).

Ich möchte noch einen Schritt weitergehen und die Fundierung der aus systematisierten Empfehlungen und Warnungen bestehenden Teile der einzelnen sozialwissenschaftlichen Disziplinen durch eine *besondere Grunddisziplin* vorschlagen. Sie würde neben der Soziologie als derjenigen Disziplin stehen, die sich mehr und mehr zur Grunddisziplin für alle explikativen Aussagen über die Strukturen der gesellschaftlichen Ordnungen und Gebilde sowie über die gesellschaftlichen Prozesse entwickelt. Eine solche praktische („normative") Grunddisziplin der Sozialwissenschaften neben der Soziologie empfiehlt sich aus vielen Gründen. In erster Linie sprechen rein denkökonomische Erwägungen dafür. Verfügen wir über sie, so brauchen die unentbehrlichen metasoziologischen Prämissen praktischer Art nicht im praktischen Teil jeder einzelnen sozialwissenschaftlichen Spezialdisziplin je besonders ermittelt und ausgewiesen zu werden. Es wird auch möglich, den für diese Aussagen benötigten Apparat von Begriffen so auszubilden, daß sich die Bearbeiter aller speziellen Disziplinen einheitlich seiner bedienen können. Fatale Alleingänge der Spezialdisziplinen können auf diese Weise vermindert werden. Einen Grund sehe ich auch darin, daß auf diese Weise das Verhältnis zwischen „praktischer" Philosophie und Theologie auf der einen Seite, den Bearbeitern der praktische Teil der Sozialwissenschaften auf der anderen Seite klarer als bisher gemacht werden kann. Diejenigen, die sogenannte „normative" Sozialwissenschaft empfehlen, werden noch immer vorwiegend als „Sozialethiker" mit konfessioneller oder sogenannter humanitärer Grundlage angesehen. Das ist irrig. Zu den metasoziologischen Grundanliegen gehören ja auch Interessen, die es mit der Leiblichkeit des Menschen zu tun haben, und der Lebenswille; ferner geistige Interessen kultureller Art. Der Wirtschaftswissenschaftler, der nur von diesen Anliegen ausgehen wollte, von ethischen Pflichten aber absähe, würde *genau so von metasoziologischen Grundanliegen ausgehen* wie derjenige, der auch die von sittlichen Pflichten gezogenen Schranken in das System seiner praktischen Axiome aufnimmt. Was nun den philosophischen und den theologischen Interpreten der Grundanliegen anlangt, so ist er als solcher außerstande, seine Aussagen in ausreichendem Umfange mit empirischen Prämissen anzureichern. Benötigt wird hiernach eine Disziplin auf der Grenze zwischen Philosophie, Ethik und Anthropologie einerseits und speziellen praktischen (normativen) Sozialwissenschaften (einschließlich praktischer Wirtschaftswissenschaft) andererseits.

Hierbei gilt dann natürlich ein Freiheitspostulat: Jeder Autor, der Aussagen „peregriner" Lehren heranzieht, muß die Möglichkeit der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auslese haben. Leistungen einer fremden Lehre, die ihn nicht überzeugen, kann er natürlich seinem System nicht als Axiome zugrunde legen. Niemals kann der Aufbau einer Wissenschaft unmittelbar als solcher anderen Wissenschaften und ihren Bearbeitern Zwang auferlegen. Was nicht überzeugt, wird nicht übernommen.

Wenn es hiernach auf die Ausbildung sozialwissenschaftlicher Systeme aus Empfehlungen und Warnungen ankommt, dann sollten sie so konstruiert sein, daß die Vertreter *möglichst vieler Richtungen der Wissenschaft an ihnen mitwirken können.*

An der Errichtung der vorgeschlagenen, auf praktischen „Axiomen" beruhenden Disziplinen können im besonderen ebenso die Anhänger ontologischer (z. B. auch „kulturphilosophischer" oder historisch-dialektischer) Begründungen der metasoziologischen Prämissen praktischer Art wie Anhänger eines „antiplatonischen Normativismus", wie Positivisten, mindestens Neopositivisten, teilnehmen.

III. Im besonderen beratende Wirtschaftswissenschaft

Die Wirtschaftswissenschaft ist, wenn man von Fragen eines Robinson-Daseins absieht, eine spezielle Sozialwissenschaft. Für ihre aus Empfehlungen und Warnungen bestehenden Aussagen gilt alles bisher Gesagte, auch die Nützlichkeit der empfohlenen Grunddisziplin.

Beachtet man die Unterschiede der metaökonomischen Interessen und Bindungen, die bei wirtschaftenden Menschen bestehen können, und bedenkt man ferner die Unterschiede zwischen den Rängen dieser Interessen und Bindungen, so läßt sich sagen, daß die wirtschaftlichen Tätigkeiten und Einrichtungen ohne Rücksichtnahme auf ihren je besonderen metaökonomischen Sinn befriedigend weder analysiert noch bewertet werden können. Vor allem können die Aufgaben des Wirtschaftspolitikers letztlich nur im metaökonomischen Raum bestimmt werden. Dabei können, soweit erforderlich, Vorbehalte im Blick auf nichtberücksichtigte Anliegen und Fakten gemacht werden. Sie werden an Zahl und Gewicht um so größer sein, je weniger wir über ein ausgebautes System der Sozialwissenschaften überhaupt verfügen.

Auch mit dem Begriff „volkswirtschaftliche Produktivität" kann die Wirtschaftswissenschaft nur operieren, wenn darunter ein Begriff verstanden wird, der in erheblichem Umfang metaökonomische Merkmale hat[2].

[2] Um dies deutlich zu machen, habe ich in einer Abhandlung im Finanzarchiv im Jahre 1949 und in einer nicht veröffentlichten politischen Denkschrift vom Jahre 1946 empfohlen, daß zur Bezeichnung des Erstrebten nicht vom Maximum, sondern vom Optimum des Sozialproduktes gesprochen werden möge. Natürlich ergibt sich allein daraus keine operationale Formel, aber es wird ein Warnungsschild errichtet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wenn nicht die Regel „Beratung unter Vorbehalten" bis zur Unfruchtbarkeit der Ratschläge gehandhabt werden soll, empfiehlt es sich, daß dort, wo es methodisch auf Genauigkeit ankommt, auf spezifisch wirtschaftlich klingende Zwischenformeln wie Steigerung der volkswirtschaftlichen Produktivität und dergleichen zugunsten eines Verfahrens verzichtet wird, bei dem die Empfehlungen und Warnungen, die den Wirtschaftspolitikern gewidmet werden, auf eine nicht zu kleine Reihe von ausdrücklich als metaökonomisch gekennzeichneten praktischen Axiomen gestützt werden. *Wird die empfohlene Grunddisziplin entwickelt, so können ihre Lehrsätze als Axiome in die praktische (normative) Wirtschaftswissenschaft eingehen.* Diese Axiome — reich an Zahl — sollten sich im besonderen erstrecken:

a) auf das Maß, in dem die Bedarfe gedeckt werden sollen (unter bestimmten Bedingungen beschränkt auf das Maß, in dem die kaufkräftige Nachfrage gedeckt werden soll), und das Tempo der gegebenenfalls geforderten Zunahme bzw. Abnahme dieser Deckung,

b) auf die Art der Bedarfe, deren Deckung in das Produktionsprogramm aufgenommen wird (auf die Zusammensetzung des „Ausstoßes"),

c) auf die personelle Verteilung der Ergebnisse der in diesem Sinne auf „Wertschöpfung" gerichteten Prozesse,

d) auf die große Zahl derjenigen Interessen, die positiv oder negativ unmittelbar auf bestimmte Arten des Vollzuges des Wirtschaftens gerichtet sind (Freude bei der Arbeit, wirtschaftliche Selbständigkeit und sehr viel anderes),

e) auf die Standorte der Wertschöpfung[3].

Hinzu kommen weiter unten zu erörternde Kompatibilitätspostulate. Es versteht sich von selbst, daß diesem Bedarf an ökonomischen praktischen Axiomen auch entsprochen wird, wenn für das eine oder andere Gebiet Unterlassungspostulate aufgestellt werden oder aus der Grunddisziplin ein Postulat als Axiom übernommen wird, daß die Anliegen zu a) bis e) auf der Grundlage einer entsprechenden Gesellschaftsordnung spontanen Akten der Wirtschaftenden überlassen werden. Der Katalog zu a) bis e) stellt nur Bedarfe an Entscheidungen, aber nicht ihren Inhalt fest. Er gilt also auch für den extremsten Liberalisten. Er ist nützlich, weil die Programme der Wirtschaftspolitiker und die Entwürfe der Wirtschaftswissenschaftler allgemein unter Unklarheiten infolge einer unzureichenden Zahl praktischer Axiome leiden; ein Übel-

[3] Dieser Themenkatalog deckt sich im wesentlichen mit einer Aufgliederung, die ich im Jahre 1953 in einem Vortrag in Bad Ischl entwickelt habe. Man begegnet ihr heute auch in Schriften anderer Autoren. Ich habe sie, ausführlich erläutert, im „Handbuch der Soziologie" (S. 1025 ff.) für Explikationen verwendet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stand, der ebenso sehr mit der noch immer nicht völlig überwundenen Idee einer „natürlichen" oder auch „reinen" Wirtschaft wie mit dem unter amerikanischem Einfluß neuerlich wieder gestärkten (logischen, nicht erst ethischen!) Ökonomismus und mit Mangel an geschichtsbezogenem Denken zusammenhängt. Besonders nachteilig wirkt heute in vielen Programmen der Mangel an hinreichend operationalen praktischen Axiomen positiven oder negativen Inhalts zu b) und vor allem zu d), während zu e) die Idee „rein" ökonomischer praktischer Standortlehren kaum noch vertreten wird und das nur in praktischen Axiomen hinreichend klar erfaßbare ethische, jedenfalls metaökonomische Element in den Entscheidungen zu c) heute in zunehmendem Maße erkannt wird, so daß Forderungen bezüglich eines laisser faire bei der Verteilung des laufenden Sozialproduktes und von Ansprüchen auf Teile künftiger Produktion meist nur noch mit Hilfe von Kompatibilitätsregeln abgeleitet werden. Die Liste zu a—e ist ein Themenkatalog, der die Axiomatik nur vorbereiten soll.

Für die Beratung der Einzelwirtschaften durch den Betriebswirtschaftler gilt dem Sinne nach Entsprechendes.

IV. Der logische Aufbau der empfohlenen Grunddisziplin aus Empfehlungen und Warnungen[4]

a) Aufstellung einer ausreichenden Reihe praktischer Axiome für die Gestaltung des sozialen Lebens

Hierüber wurde das erkenntniskritisch und methodologisch Erforderliche bereits ausgeführt.

Ob und ggf. inwieweit die Axiome eigentliche Grundanliegen wiedergeben oder in sehr fundamentaler Art bereits auf den Menschen in der geschichtlichen Gesellschaft abzielen, hängt davon ab, wieweit Philosophie (oder praktische Theologie) an Hand von Anthropologie Vorarbeiten leistet. Dies kann geschehen, wenn der Philosoph oder Theo-

[4] In dieser Abhandlung können natürlich nur die wesentlichen Grundlinien sichtbar gemacht werden. In meiner Schrift „Wirtschaftspolitik als Wissenschaft, erkenntniskritische Grundfragen praktischer Nationalökonomie" (1934) habe ich mich bemüht, Grundlagen zu schaffen, indem ich die logische Struktur politischer Postulate zu entwickeln versucht habe. Ich habe gefragt, welche Typen von Voraussetzungen jedem solchen Urteil zugrunde liegen. Im wesentlichen halte ich diese Analyse, was das rein Logische anlangt, auch heute aufrecht. Neuerdings habe ich in einer Reihe von nicht veröffentlichten Denkschriften, Fakultätsvorlagen usw., Programme für den Aufbau dieser Grunddisziplin aufgestellt und in kurzer Fassung auch in meinem Beitrag „Probleme beratender Sozialwissenschaft" zu der Festschrift für Müller-Armack entwickelt. Den Versuch eines Abrisses der angestrebten Grunddisziplin enthält ein Buch des Verfassers, das nicht mehr rechtzeitig vor Beginn des nationalsozialistischen Regimes erscheinen konnte und dessen einziges noch erhaltenes Exemplar mir erst vor einigen Jahren aus Amerika aus dem Nachlaß eines deutschen Politikers wieder zuging.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

loge gewisse Annahmen bezüglich fundamentaler empirischer Sachverhalte gesellschaftlicher Art als Voraussetzungen in seinem Postulatesystem unterstellt oder solche Ergebnisse empirischer Sozialwissenschaft als Untersätze ihrer normativen Schlüsse verwendet. Was die Rangverhältnisse zwischen den als praktische Axiome von der vorgeschlagenen Disziplin zugrunde gelegten Anliegen betrifft, so können die Aussagen darüber im allgemeinen nur die folgende unbestimmte Form haben: Dieses oder jenes soll das gesellschaftsgestalterische Handeln weniger oder mehr als bisher oder als in anderen Ordnungssystemen bestimmen. Dieser Sachverhalt mindert natürlich bei allen denjenigen Gesellschaftsforschern das Interesse an wissenschaftlicher Betätigung mit dem Ziel der Raterteilung, deren Impulse sich gerade daraus ergeben, daß im Bereich der Sozialwissenschaften gewisse Quantifizierungen möglich sind. Es gibt aber nur die Wahl zwischen der Hinnahme jenes Übels oder dem Verzicht auf Erteilung von Ratschlägen, die nicht durch ein Übermaß von Vorbehalten nutzlos sind.

b) Zeitanalytische Aussagen

Die praktischen Axiome werden stets auf Verhältnisse angewendet, die im Fluß der Geschichte stehen. Ohne eine Analyse der Zeit und der sie bewegenden Kräfte kann daher kein System aus Empfehlungen und Warnungen errichtet werden, das nicht früher oder später die Gesellschaft doktrinär vergewaltigt. Die Zeitanalyse ist Sache explikativer Soziallehre. In sie gehen keine Werturteile als Prämissen ein. Es ist aber klar, daß aus der unübersehbaren Fülle der gesellschaftlichen Tatsachen und Prozesse diejenigen hervorgehoben werden müssen, die im Blick auf die vom Autor vorausgesetzten Grundanliegen beachtliche positive oder negative Bedeutung haben. Sind die zeitanalytischen Aussagen der explikativen Systeme der Sozialwissenschaften in ausreichendem Maße den Fragen gewidmet, die die Bearbeiter der praktischen Grunddisziplin stellen müssen, so genügt es, die Ergebnisse als eine Gruppe theoretischer Axiome zu übernehmen. Im anderen Falle müssen die Bearbeiter beratender Sozialwissenschaftler eigene Untersuchungen anstellen. Umfassende Analyse der Zeit und der Tendenzen ihrer Wandlung ist auch dann unentbehrlich, wenn ein Autor lediglich Ratschläge für einen Teilbereich des sozialen Lebens, beispielsweise für das Wirtschaftsleben, formulieren will. Das Gefüge dieser Ratschläge kann nicht hinreichend fruchtbar sein, wenn sie nicht im Blick auf die gesamte Situation der Zeit erteilt werden. Soweit dies bei monographischen Äußerungen nicht möglich ist, sollten mindestens sehr nachdrückliche Vorbehalte formuliert werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

c) Generelle Vorentscheidungen zugunsten eines als vorzugswürdig unterstellten oder ausgezeichneten Grundtyps der Gestaltung der Gesellschaft

Die gesellschaftlichen Einrichtungen und Prozesse sind heute so überaus kompliziert, daß es nicht zulässig ist, unmittelbar aus den rangmäßig geordneten praktischen Axiomen und der Zeitanalyse Ratschläge für die Entscheidungen des sozialen Alltags abzuleiten. Notwendig sind generelle Vorentscheidungen zugunsten einer der jeweils historisch möglichen Grundkonzeption für die Gestaltung des sozialen Lebens im ganzen. Der Gesellschaftsgestalter und sein Berater bedürfen heute mehr denn je eines geschulten Denkens in Typen der allgemeinen Ordnung des sozialen Lebens; ja, in Stiltypen dieses sozialen Lebens, die nicht nur die äußeren Ordnungen, sondern auch die gesellschaftlich vorherrschenden Haltungen und die Zusammenhänge zwischen ihnen und den Ordnungen begrifflich oder, soweit dies nicht möglich ist, leitbildartig erfassen. Man kann davon ausgehen, daß in jeder historischen Situation jeweils nur eine begrenzte Anzahl solcher Sozialordnungen bzw. Typen von Sozialstilen realisiert werden kann. Sie müssen also explikativ zur Auswahl gestellt werden, und es muß dargelegt werden, welche Grundzüge die jeweils realisierte Stilgestalt hat, bzw. aus welchen Stiltypen die Gestalt der jeweiligen Gesellschaft gemischt ist. Auf diese Explikationen werden dann die praktischen Axiome angewendet, so daß sich ergibt, welche von diesen Stilgestalten einschließlich Mischtypen von den zugrunde gelegten praktischen Prämissen aus vorzugswürdig ist. Natürlich ist es zulässig und erwünscht, daß die konkreten Ratschläge sich vordergründig an Konzeptionen für Teilbereiche des sozialen Lebens, so auch des Wirtschaftslebens, orientieren. Dieses Denken in Wirtschaftsordnungen und überhaupt -stilen, wie es heute wieder stärker entwickelt wird, bedarf aber der mindestens hinweisartigen Fundierung auf Typen der Gestaltung des sozialen Lebens schlechthin.

Hier ist der Ort, auf die *Kompatibilitätsproblematik* einzugehen. Der Nationalökonom kennt diese Probleme heute hauptsächlich von den Diskussionen über marktkonforme und nichtmarktkonforme Maßnahmen her. Berücksichtigt man die totale Interdependenz aller sozialen Prozesse, so kann es unmöglich befriedigen, wenn Berater der Wirtschaftspolitik vor einer Maßnahme allein deswegen warnen, weil sie der allgemeinen Konzeption „Marktwirtschaft" nicht konform sei. Mir ist kein in der Wirklichkeit auftretendes Gefüge von Grundentscheidungen bekannt, das gestattete, bei Maßnahmen Kompatibilität mit einer Ordnung über alles zu stellen, die nur einen Teilbereich betrifft. Die Frage nach hinreichender Kompatibilität kann sinnvoll prinzipiell nur auf das Verhältnis zu der generellen Entscheidung bezogen wer-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den, die den gewollten Typ der Gestaltung des sozialen Lebens im ganzen betrifft. Von dort aus wird es immer wieder einmal geboten sein, Konformitätspostulate zu verletzen, die im Blick nur auf Teilbereiche des sozialen Lebens formuliert worden sind. Ja, schon das Interesse an der Existenz der Gesellschaft kann dazu nötigen; z. B. zu Zwangswirtschaft in einer belagerten Festung. Es kann auch geboten sein, bei der Empfehlung bestimmter Maßnahmen aus dem Denken in festen Ordnungen überhaupt hinauszutreten; so etwa, wenn eine katastrophale Situation von bestimmten „Grundanliegen" aus die Pflicht zu *improvisieren* auferlegt.

d) Ausbildung eines Apparates an Grundbegriffen

Die Bemühungen gemäß lit. a—c sind unentbehrliche Bestandteile der Fundamente beratender Sozialwissenschaft. Vielleicht empfiehlt es sich indessen, der gedachten Grunddisziplin noch zwei weitere Aufgaben zuzuweisen. Die erste betrifft die Ausbildung eines Apparates von Grundbegriffen für die praktischen Teile aller sozialwissenschaftlichen Spezialdisziplinen, gleichgültig in welcher Fakultät sie gepflegt werden. Zur Zeit scheitert die Verständigung über die Grenzen der einzelnen sozialwissenschaftlichen Disziplinen hinweg oft an der Verschiedenheit der verwendeten Begriffe und Fachsprachen, beispielsweise der Fachsprachen der Wirtschafts- und der Rechtswissenschaft.

e) Leitregeln auf der Grundlage verschiedener Grundhaltungen der Wirtschafts- und der Rechtswissenschaft

Auch in einer weltanschaulich pluralistischen Gesellschaft pflegt es sich so zu verhalten, daß die voneinander verschiedenen Bündel von Grundanliegen, die den praktischen Teil der sogenannten Weltanschauungen ausmachen, Gemeinsames aufweisen. Beispielsweise pflegen die heute in Betracht kommenden Grundhaltungen darin übereinzustimmen, daß sie nicht schlechthin gesellschaftsfeindlich sind und auch an Gesellschaft nicht extrem wenig interessiert sind. Liegen solche Situationen vor, so lassen sich trotz der Pluralität der Gesinnungspositionen aus gemeinsamen Grundanliegen, der Zeitanalyse und den geltenden empirischen Gesetzmäßigkeiten gewisse sehr allgemeine Leitregeln ableiten. Auch sie ergeben sich natürlich nicht allein schon aus der „Sache". Ein Ausschuß des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsminister hat einmal einen mehrere Schreibmaschinenseiten umfassenden Katalog solcher Leitregeln zusammengestellt (nicht veröffentlicht).

Überblickt man die Aufgaben der empfohlenen Grunddisziplin zu a—e, so wird deutlich, in welcher Weise die Grunddisziplin den praktischen Teilen der Spezialdisziplinen dient. Aus der generellen Vorentscheidung für eine bestimmte Gestaltung des sozialen Lebens im ganzen ergibt sich unter Hinzuziehung der speziellen Beobachtungen und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Theorien, die den einzelnen Teilbereichen des sozialen Lebens gewidmet sind, eine Reihe von Lehrsätzen, die in Empfehlungen und Warnungen speziell für diese Teilbereiche bestehen. Unter dem Vorbehalt, daß nicht besondere Situationen bei der Zugrundelegung des Bündels an Grundanliegen, zu denen sich der Autor bekennt oder die er unterstellt, abweichende Maßnahmen erfordern, gilt für diese Lehrsätze das Kompatibilitätspostulat. Die so in der Grunddisziplin gewonnenen Lehrsätze können den praktischen Teilen der speziellen Sozialwissenschaften als vom Autor bejahte oder als unterstellte praktische Axiome dienen. Auch hier wieder gilt natürlich jenes Freiheitspostulat, dem zufolge es den Bearbeitern der praktischen Teile der speziellen Sozialwissenschaften überlassen bleiben muß, ob sie die in der Grunddisziplin gewonnenen Sätze für sich als Prämissen übernehmen. Sie werden dies nur tun, wenn ihr Inhalt mit ihrer Gesinnung im Einklang ist und sie überzeugt.

V. Nachwort

Der in den Sozialwissenschaften einschließlich der Wirtschafts- und der Rechtswissenschaft bisher am wenigsten intensiv erörterte Teil der Grundlagen beratender Sozialwissenschaft ist zweifellos der Teil der Axiomatik, der aus den „praktischen" Axiomen besteht. Es war ursprünglich vorgesehen, daß die Tagung auch materiale Beiträge zu einer „Interpretation" der Grundanliegen leisten solle, die in den Grenzen des Möglichen zu operationalen praktischen Axiomen führt. Der Verfasser hatte in der zunächst vorgelegten Fassung seines Berichts den Versuch gemacht, den Bedarf an solchen Axiomen in umfassender Weise zu illustrieren. Hierzu wurden, soweit der Raum es gestattete, möglichst viele Fragen der Gestaltung des sozialen Lebens aufgeworfen, die ohne Rückgriff auf Axiome jeweils bestimmter Art vom Sozialwissenschaftler als Ratgeber nicht beantwortet werden können. Auf diese Weise sollte gezeigt werden, daß die Zahl der aufzuweisenden metasoziologischen Prämissen praktischer Art sehr viel größer sein muß, als meist angenommen wird, und die einzelnen jeweils beteiligten Grundanliegen einschließlich innerer Bindungen meist schärfer als bisher von einander unterschieden werden müssen. (Das Letzte trifft z. B. auf die gängigen Formeln zu, die mit dem Sprachsymbol „Gemeinschaft" operieren.) Auf der Tagung konnten aber materiale Beiträge zur Bewältigung der gekennzeichneten Interpretationsaufgabe aus Zeitmangel nicht erarbeitet werden. Daher — und aus Raumgründen — wird von der Wiedergabe des vom Verfasser der Tagung vorgelegten Beitrages an dieser Stelle abgesehen. Dies gilt auch für den Anhang seines Berichtes, in dem er punktweise zu den von der Tagungsleitung zum ersten Thema formulierten Fragen — überwiegend philosophisch — Stellung genommen hatte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wertfreiheit als methodisches Prinzip

Zur Frage der Notwendigkeit einer normativen Sozialwissenschaft

Von *Hans Albert*

> ". . . for practice is invaluable in scientific speculation, both as a spur and as a bridle".
> *Karl R. Popper*, The Poverty of Historicism

I. Die Bedeutung der Wertfreiheit

Das Wertfreiheitsprinzip hat sich in den Sozialwissenschaften faktisch bisher noch nicht durchgesetzt. Besonders im deutschen Sprachgebiet werden immer wieder Argumente dagegen vorgebracht, die zeigen sollen, daß eine wertfreie Sozialwissenschaft unmöglich, nicht notwendig oder zumindest nicht wünschenswert ist, vor allem, daß sie Einschränkungen unterworfen ist, die man nicht ohne weiteres hinnehmen kann, so daß eine Ergänzung durch Werturteile dringend erforderlich zu sein scheint. In neuerer Zeit findet man dabei nicht mehr in so starkem Maße wie früher Einwände metaphysisch-ontologischer Natur, sondern vielmehr methodologische Erörterungen, die von der Frage der praktischen Verwendbarkeit der Sozialwissenschaften ausgehen. Die Notwendigkeit einer normativen Sozialwissenschaft soll von den Bedingungen der praktischen Anwendung her erwiesen werden. In logisch-erkenntnistheoretischer Beziehung unterscheidet sich dieser Neo-Normativismus aber kaum von den Auffassungen, die bei den Verfechtern des Wertfreiheitsprinzips vorherrschen. Er bietet nicht, wie das die Vertreter des methodologischen Autonomieanspruchs der Geisteswissenschaften tun, ein prinzipiell neues anti-naturalistisches Wissenschaftsideal an, sondern geht im allgemeinen von den Ergebnissen der modernen Wissenschaftslogik aus.

Die Argumente dieser Richtung für eine normative Sozialwissenschaft beruhen meines Erachtens weitgehend darauf, daß man die Leistungsfähigkeit der wertfreien Wissenschaft in praktischer Beziehung erheblich unterschätzt. Ich werde daher zu zeigen suchen, daß die Vorstellung, man könne bei Aufrechterhaltung des Wertfreiheitsprinzips irgendwelche Anwendungsprobleme nicht lösen, die nur mit Hilfe einer normativen Wissenschaft zu lösen seien, unbegründet, daß also eine partielle Normativierung der Sozialwissenschaften nicht erforderlich ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Unterschätzung der Möglichkeiten einer wertfreien Wissenschaft, die den Neo-Normativismus charakterisiert, mag zum Teil darauf beruhen, daß auch manche Positivisten in dieser Beziehung einen falschen Eindruck hervorgerufen haben, wenn sie mit Nachdruck auf die ethische Neutralität der Wissenschaft aufmerksam gemacht, ihre moralische Bedeutung geleugnet und eine sehr enge Interpretation des Wertfreiheitsprinzips suggeriert haben, die zu seiner Ablehnung beitragen mag. Durch eine zu enge Auslegung des Prinzips mag mitunter der Eindruck entstehen, seine Aufrechterhaltung im Bereich der Sozialwissenschaften müsse in eine Sackgasse führen. Diese Auffassung wird besonders dann an Boden gewinnen, wenn man die verschiedenen Ebenen und Aspekte der sehr komplexen Wertproblematik nicht auseinanderhält, vor allem, wenn man nicht bemerkt, daß auch die sogenannten „Wertprobleme" wertfrei zu behandeln sind. Die Auffassung, man müsse stets normative Aussagen produzieren, um gewisse Probleme behandeln zu können, beruht zum Teil wohl auf Mißverständnissen, die die Sprache betreffen. Eine Behandlung sprachlicher Probleme wird also nicht zu vermeiden sein, auch wenn man die Sprache nur als das Vehikel des Gedankens ansieht. Das Problem der Wertfreiheit selbst ist ein meta-wissenschaftliches Problem, darüber hinaus ein solches, das selbst gewissermaßen eine moralische Seite hat. Trotzdem ist eine sachliche Diskussion, eine wertfreie Behandlung dieses Problems, durchaus möglich.

Man kann für die Erörterung des Wertfreiheitsprinzips von dem Tatbestand ausgehen, auf den gerade Verfechter dieses Prinzips immer wieder mit Nachdruck hingewiesen haben, nämlich: daß unsere allgemeine Weltorientierung wertakzentuiert, mit Wertungen durchsetzt und in gewisser Hinsicht auch durch Wertungen mitkonstituiert ist. Die Alltagssprache, das Medium der sozialen Kommunikation, enthält gewissermaßen eine gebrauchsfertige Gesamtorientierung[1], in der deskriptive und präskriptive Elemente miteinander verschmolzen sind. Unsere Weltperspektive, die sich in der Grammatik unserer Sprache ausprägt, scheint zumindest teilweise in unserer praktischen Einstellung verwurzelt und von unseren Bedürfnissen mitbestimmt zu sein: Unsere Unterscheidungen und unsere Entscheidungen hängen eng miteinander zusammen, auch im Bereich der wissenschaftlichen Tätigkeit. Dennoch sind die Wissenschaften dadurch gekennzeichnet, daß sie diesen Zusammenhang bis zu einem gewissen Grade suspendieren, daß sie von natürlichen Wertungen abstrahieren, daß sie ihre Sprache, ein relativ künstliches Zuchtprodukt einer kritisch-reflektierenden Denkhaltung, neutralisieren und sie vom praktisch-normativen Hintergrund der allgemeinen Weltorientierung ablösen. Die Leistungsfähigkeit des wissenschaftlichen

[1] Siehe dazu z. B. Ernst *Topitsch*, Konventionalismus und Wertproblem in den Sozialwissenschaften, Mens en Maatschappij, 1952, S. 107, und: derselbe, Vom Ursprung und Ende der Metaphysik, Wien 1958, passim.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Denkens beruht gerade auf dieser kritischen Distanz, sie wird durch das Prinzip der Wertfreiheit nicht beeinträchtigt, sondern gefördert.

Damit komme ich zu einem wesentlichen Gesichtspunkt für die Beurteilung dieses Prinzips. Das Werturteil hat sich in den Sozialwissenschaften als ein Einfallstor des dogmatischen Denkens erwiesen, vornehmlich da, wo man sich seiner Bedeutung und seiner Funktion am wenigsten bewußt war, nämlich im Falle der impliziten, versteckten und erschlichenen Wertung. Der wissenschaftliche Fortschritt ist aber gerade davon abhängig, daß die Tradition der kritischen Diskussion aller Aussagen sich immer wieder dem Dogmatismus der natürlichen Denkhaltung gegenüber durchsetzt[2], eine Tradition, die in der Forderung nach intersubjektiver Überprüfbarkeit und Überprüfung zum Ausdruck kommt. Das Prinzip der Wertfreiheit kann als eine Konsequenz dieser Forderung, als eine methodische Regel aufgefaßt werden, die einer konsequent durchgehaltenen kritischen Einstellung entspringt.

Man könnte den Zusammenhang zwischen Wertfreiheit und Überprüfbarkeit im Bereich der Wissenschaft etwa so formulieren: Überall, wo intersubjektive Kritik möglich ist, sind Werturteile nicht notwendig; wo aber keine solche Kritik mehr möglich ist, da können sie nur dogmatisch eingeführt werden. Wo Werturteile also nicht neutralisiert werden können, müssen sie als Dogmen behandelt werden. Jedes Problem läßt sich sachlich erörtern, ohne daß man zu Werturteilen Zuflucht nimmt. Die Grenze der Wertfreiheit fällt mit der Grenze der kritischen Diskussion zusammen. Auch moralisch relevante Probleme lassen sich prinzipiell wertfrei behandeln. Die logische Grammatik normativer Aussagen macht diese für ganz bestimmte Funktionen tauglich, die für wissenschaftliche Aussagenzusammenhänge nicht in Betracht kommen. Natürlich kommt bei der praktischen Anwendung der Wissenschaften irgendwo einmal die Stelle, an der wissenschaftliche Aussagen eine normierende Funktion für das praktische Handeln gewinnen. Daraus folgt aber keineswegs die Notwendigkeit normativer Aussagen *innerhalb* wissenschaftlicher Aussagenkomplexe, so plausibel das auch prima facie erscheinen könnte.

Die Neutralisierung des wissenschaftlichen Denkens, die die Konsequenz des Wertfreiheitsprinzips ist, ist keineswegs ein Schritt auf dem Wege zum Elfenbeinturm einer selbstgenügsamen und lebensfernen Betätigung, sondern eine eminent praktische Angelegenheit. Sie kann unter anderem dafür fruchtbar gemacht werden, Rationalität auch in den Bereich des praktischen Lebens, des sozialen Handelns und damit in die Sphäre der Politik hineinzutragen. Der Glaube, die Sozialwissen-

[2] Siehe dazu Karl R. *Popper*, Philosophy of Science: A Personal Report, in: British Philosophy in the Mid-Century, ed. by C. A. Mace, London 1957, S. 175 ff. und passim; wiederabgedruckt in: Popper, Conjectures and Refutations, (erscheint demnächst).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaften müßten für diesen Zweck ihre Wertfreiheit aufgeben, beruht auf einem Mißverständnis.

II. Die Sprache der Wissenschaft und die Sprache der Praxis

Die Frage der Wertfreiheit ist teilweise ein Problem der Wissenschaftssprache. Es geht dabei unter anderem um die Brauchbarkeit bestimmter Aussagearten für die Zielsetzungen der Wissenschaft: nämlich der Werturteile, oder, wie man sie vielleicht besser nennt, der *normativen* Aussagen[3].

Eine Klassifikation aller möglichen Aussagearten würde den Rahmen dieser Untersuchung sprengen. Ich beschränke mich daher auf einige für uns brauchbare Unterscheidungen. Zunächst möchte ich von der *deskriptiven* Sprache, deren man sich üblicherweise im Bereich kognitiver Zielsetzungen und damit auch in den Wissenschaften bedient, die *präskriptive* Sprache der Praxis unterscheiden. Während in deskriptiver Sprache formulierte Aussagen dazu verwendet werden, Tatsachen und mögliche Sachlagen zu beschreiben, Zusammenhänge zu erklären, Annahmen zu machen, Hypothesen zu formulieren, Gesetze zu konstatieren, Regeln zu beschreiben und Kriterien zu formulieren, lassen sich in präskriptiver Sprache formulierte Aussagen dazu gebrauchen, Stellungnahmen und Entscheidungen auszudrücken, Vorschriften zu machen, Befehle zu erteilen, Rechte und Pflichten zuzuschreiben und Verhaltensweisen als gerechtfertigt zu deklarieren. Die Frage ist nun, inwieweit derartige Aussagen auch innerhalb der Sozialwissenschaften verwendbar sind, insbesondere, soweit es um deren praktische Anwendung geht. Allerdings dürften kaum alle Aussagearten präskriptiven Charakters dafür in Frage kommen. Es ist zu vermuten, daß folgende Arten von vornherein aus der Diskussion ausscheiden, wenn man ihren subjektiven Charakter erkennt:

(1) *Resolutive,* d. h. Aussagen, die den Sinn haben, die Entscheidungen von Personen für ein bestimmtes Verhalten auszudrücken;

(2) *Optative,* d. h. Aussagen, in denen Wünsche zum Ausdruck gebracht werden;

(3) *Valuative,* d. h. Aussagen, die persönliche Stellungnahmen ausdrücken[4].

---

[3] In den Sozialwissenschaften ist für die in Frage stehende Aussagenkategorie der Ausdruck „Werturteil" üblich, den auch ich bisher meist benutzt habe. Da es sich jedoch oft um Aussagen handelt, die sich nicht auf Stellungnahmen (Bewertungen) sondern auf Handlungen beziehen, empfiehlt sich vielleicht doch der Ausdruck „normative Aussage".

[4] Im kognitiven Bereich wird man aus dem gleichen Grunde etwa rein *deklarative* Aussagen, die einen persönlichen Glauben ausdrücken, nicht als wissenschaftlich akzeptieren, es sei denn, man kann ihnen eine sachlich objektive Interpretation geben. Aussagen der Form: „Ich will...", „Ich wünsche...", „Ich billige...", „Ich glaube..." haben durchaus eine praktische Funktion, werden aber normalerweise in der Wissenschaft nicht als relevant angesehen, da in ihnen meist kein sachlicher Anspruch gemacht wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auch für eine weitere Aussageart wird im allgemeinen kein Anspruch auf wissenschaftliche Brauchbarkeit erhoben, nämlich die

(4) *Performative,* d. h. Aussagen, die als wesentliche Bestandteile des Vollzuges in ihnen erwähnter Handlungen anzusehen sind[5].

Eine andere Kategorie von Aussagen wird von den Vertretern des Normativismus ebenfalls kaum erwähnt, nämlich die der einfachen

(5) *Imperative,* die die Funktion haben, irgendwelchen Personen ein bestimmtes Verhalten vorzuschreiben.

Wenn man in den Sozialwissenschaften von Werturteilen spricht, dann meint man im allgemeinen weder Aussagen, die Entschlüsse, Wünsche oder Stellungnahmen ausdrücken, noch einfache Vorschriften, sondern vielmehr eine Aussageart, für die ein höherer Grad von Objektivität in Anspruch genommen wird, deren Interpretation aber noch umstritten ist; ich will sie hier einmal

(6) *Normative* nennen und als Aussagen verstehen, die bestimmte Verhaltensweisen (Stellungnahmen, Entscheidungen, Handlungen) als gerechtfertigt deklarieren[6].

---

[5] „Performativ" ist hier eine Bezeichnung für die von J. L. Austin erstmalig analysierte Kategorie der „performatory phrases" (siehe: Austin, Other Minds, in: Logic and Language (Second Series), ed. by Antony Flew, Oxford 1953, S. 142 ff.), die sehr leicht deskriptiv mißverstanden werden können. Beispiel: Die Aussage „Ich verspreche ihnen, morgen zu kommen" hat nicht beschreibenden sondern performativen Charakter, wenn sie in einer bestimmten sozialen Situation verwendet wird. Sie ist dann Teil des Vollzuges der Handlung, die man „ein Versprechen geben" nennt. Bestimmte Arten performativer Aussagen können allerdings unter Umständen in wissenschaftlichen Aussagenzusammenhängen auftreten, nämlich solche, die das Denkverhalten betreffen: z. B.: „Ich definiere ...", „Ich mache folgende Annahme ...". Zur Bedeutung solcher Aussagen siehe: Morton *White,* Toward Reunion in Philosophy, Cambridge 1956, passim.

[6] Siehe dazu meinen Aufsatz: Ethik und Meta-Ethik. Das Dilemma der analytischen Moralphilosophie, Archiv für Philosophie, Band 11, Heft 1—2, 1961, und die dort angegebene Literatur. Nach Castañeda (siehe Hector Neri Castañeda, Outline of a theory on the general logical structure of the language of action, Theoria, Vol. XXVI, 1960, derselbe, "Ought" and Assumption in Moral Philosophy, The Journal of Philosophy, Vol. LVII, 1960, S. 791 ff., und: On the Logic of Norms, Methodos, Vol. IX, 1957, wo man vor allem eine syntaktische Analyse normativer Aussagen findet) dienen normative Ausdrücke der Wiedergabe meta-sprachlicher Feststellungen in der Objekt-Sprache der Imperative und Resolutive. Der objekt-sprachliche Satz „Die Person X sollte A tun" könnte demnach etwa folgendermaßen in die Meta-Sprache transformiert werden: „Der Imperativ ‚X zu A' ist gerechtfertigt". Ersetzt man hier Handlungen durch Stellungnahmen, dann gelangt man in die Nähe der Kraftschen Interpretation von Werturteilen, deren Geltung folgendermaßen aufgefaßt werden kann: „Für die Anweisung einer Stellungnahme zu einem Gegenstand wird allgemein Anerkennung beansprucht"; siehe Viktor Kraft, Die Grundlagen einer wissenschaftlichen Wertlehre, 2. Auflage, Wien 1951, S. 209. Daß sich die betreffenden Imperative auf Stellungnahmen beziehen könnten, wird von Castañeda nicht erwähnt. Als weiterer möglicher Fall könnte noch die Bezugnahme auf sachliche Überzeugungen erscheinen. Zum

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Damit beschränke ich mich auf die Angabe der zentralen Bedeutung, ohne auf Einzelheiten und auf weitere Interpretationsmöglichkeiten Rücksicht zu nehmen[7]. Der äußeren Formulierung nach sind diese Aussagen in der Alltagssprache voneinander und von den Aussagen des kognitiv-informativen Bereichs oft schwer zu unterscheiden. Wesentliche Sinnkomponenten ergeben sich im Alltagssprachgebrauch normalerweise aus dem Kontext der Situation[8]. Man kann aber versuchen, derartige Aussagen der Alltagssprache in eine konstruierte Sprache zu transformieren, deren Syntax alle relevanten Eigenschaften klar zum Ausdruck bringt[9]. Als semantischer Kern jeder Aussage (der deskriptiven wie der präskriptiven Sprache) läßt sich die Charakterisierung einer bestimmten Sachlage (Zustand, Situation, Ereignis, Verhalten usw.) ansehen, auf die in irgendeiner Weise Bezug genommen wird. Dieser *Sachgehalt* der Aussage ist von der Weise zu unterscheiden, in der sie sich auf die betreffende Sachlage bezieht: beschreibend, behauptend, vorschreibend, wertend usw., die ich hier einmal ihren *Geltungsmodus* nennen will. Mit diesem Geltungsmodus hängt die Funktion einer Aussage eng zusammen.

Wenn man von der in der modernen Sprachanalyse üblichen Unterscheidung zwischen syntaktischer, semantischer und pragmatischer

---

Beispiel könnte der Satz „Das und das ist glaubwürdig" oder „... sollte geglaubt werden" folgendermaßen in die Meta-Sprache übersetzt werden: „Der Imperativ ‚Glaubt das und das' ist gerechtfertigt". Aber dieser Fall ist wohl ohne Schwierigkeit auf Stellungnahmen beziehbar. Meine Formulierung unter (6) bezieht sich auf die Rechtfertigung der betreffenden Verhaltensweisen selbst, nicht auf die der entsprechenden objekt-sprachlichen Aussagen. *Taylor* (siehe Paul W. Taylor, Normative Discourse, Englewood Cliffs, N. J., 1961, S. 68 ff.) macht mit Recht darauf aufmerksam, daß die Rechtfertigung einer sprachlichen Äußerung ein Sonderproblem aufwirft. Wer ein bestimmtes Verhalten als gerechtfertigt ansieht, ist keineswegs gezwungen, die Äußerung eines Imperativs, der dieses Verhalten vorschreibt, eo ipso als gerechtfertigt anzusehen.

[7] Siehe dazu meine Aufsätze: Das Werturteilproblem im Lichte der logischen Analyse, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 112. Band, 1956; Wissenschaft und Politik. Zum Problem der Anwendbarkeit einer wertfreien Sozialwissenschaft, in: Probleme der Wissenschaftstheorie, herausgegeben von Ernst Topitsch, Wien 1960, sowie: Ethik und Meta-Ethik, s. Anm. 1).

[8] Es gibt allerdings bestimmte Worte, deren Vorkommen einen gewissen Anhaltspunkt geben kann. So tritt in Imperativen (außer dem grammatischen Imperativ) oft das Wort „soll" auf, in Normativen „sollte" oder ein allgemeines Wertprädikat wie „gut". Allerdings sind mitunter auch „Soll"-Aussagen normativ (d. h. nicht rein imperativisch) zu verstehen, und Ausdrücke, die üblicherweise als Wertprädikate verwendet werden, treten in deskriptiver Verwendung auf: siehe Taylor, Normative Discourse, a.a.O., S. 52—59. Die Aussage „Die heutige Einkommensverteilung ist ungerecht" wird man wohl meist als normativ verstehen dürfen, dagegen „Ich mißbillige die heutige Einkommensverteilung" oft als Ausdruck einer subjektiven Stellungnahme (Wertung).

[9] Ansatzpunkte dazu sind bei Richard M. *Hare*, The Language of Morals, Oxford 1952, und im Anschluß an dieses Buch im Rezensionsartikel Richard B. Braithewaites "The Language of Morals" in: Mind LXIII, 1954, S. 249—262, zu finden. Siehe auch die o. a. Arbeiten Castañedas.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dimension ausgeht, dann gehört die Funktion in die letztere, ihre Analyse also in die Pragmatik. Die pragmatische Analyse sucht den Zusammenhang zwischen bestimmten Aussagearten und den Einstellungen, Überzeugungen und Verhaltensweisen der Personen zu klären, die sie verwenden bzw. die als Adressaten in Frage kommen[10]. Vieles, was bisher zur Frage der Wertfreiheit geäußert wurde, scheint mir vor allem auf die pragmatische Dimension der Sprache bezogen zu sein, ohne daß man sich über diesen Tatbestand immer klar wäre. Dahin gehört zum Beispiel die neuerdings öfter auftauchende Akzentuierung der Forderung, daß der Forscher sich zu gewissen Prinzipien normativen Charakters *bekennen,* daß er sie „bekenntnishaft einführen" solle. Dazu könnte man zunächst sagen, daß eine derartige Beziehung des Forschers zu den von ihm gemachten Aussagen u. U. auch für den kognitiven Bereich gefordert werden könnte, daß aber die darin zum Ausdruck kommende subjektive Wahrhaftigkeit mit dem Begründungsproblem wenig zu tun habe. Hier scheint also überhaupt kein Spezialproblem des normativen Denkens vorzuliegen. Daß die Frage des Bekenntnisses im kognitiven Bereich bei der Erörterung wissenschaftslogischer Fragen so gut wie gar nicht auftaucht, hängt vermutlich damit zusammen, daß man hier ihre Irrelevanz für das Begründungsproblem längst eingesehen hat[11].

Bei der Frage der Funktion handelt es sich um ein anderes Problem, das aber ebenfalls in die pragmatische Dimension gehört. Wichtig scheint mir hier vor allem die Tatsache zu sein, daß ganz verschiedene Aussagearten, auch solche des kognitiv-informativen Bereichs, „normierend" auf die an der jeweiligen Kommunikationssituation Beteiligten wirken können. Bei den in deskriptiver Sprache formulierten Aussagen handelt es sich zunächst vor allem um die Normierung unserer sachlichen Überzeugungen, z. B. unseres Glaubens an die Existenz bestimmter Naturgesetze, unserer Erwartungen usw., während die Aussagen der präskriptiven Sprache meist normierend auf unsere Stellungnahmen, Entscheidungen und Handlungen wirken. Aber ganz abgesehen von indirekten Einflüssen ist diese unterschiedliche Funktionsweise keineswegs ausnahmslos zu beobachten. Auch die Aussagen einer deskriptiv formulierten Technologie können motivierend und verhaltensnormierend wirken. Die Aussagen der Logik, die weder Imperative noch Nor-

[10] Während es schon eine Fülle von syntaktischen und semantischen Analysen verschiedener Aussagearten und Aussagensysteme gibt, ist das Gebiet der Pragmatik noch weitgehend unerschlossen. Beachliche Ansätze findet man bei Richard M. *Martin,* Toward a systematic Pragmatics, Amsterdam 1959, sowie in den analytischen Untersuchungen zur Moralphilosophie und zur Logik der Normen.

[11] Hinsichtlich der sogenannten „Evidenz" hat sich diese Einsicht auch hier noch nicht ganz durchgesetzt, und so findet man mitunter die Berufung auf evidente Einsicht, ein Analogon zur bekenntnishaften Einführung von Aussagen im normativen Bereich. Auf Intuition pflegt man sich in beiden Bereichen noch immer zu berufen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mative sind, haben eine normierende Funktion für unser Denkverhalten und für die damit zusammenhängenden Stellungnahmen. Das gleiche gilt für die methodologischen Aussagen der Wissenschaftslehre. Überall, wo Kriterien und Regeln formuliert werden, ist u. U. eine solche verhaltensnormierende Funktion zu erwarten.

Nun darf man aber keineswegs annehmen, die Formulierung von Regeln oder Kriterien impliziere den Gebrauch der präskriptiven Sprache. Möglicherweise ist die Auffassung der Neo-Normativisten teilweise auf dieses Mißverständnis zurückzuführen. Man kann die normierende Wirkung von Aussagen, einen Tatbestand der pragmatischen Dimension, und die Formulierung normativer, oder allgemeiner: präskriptiver, Aussagen ohne weiteres auseinanderhalten. Wenn eine naturwissenschaftliche Hypothese immer wieder strengen Überprüfungsversuchen standgehalten hat, dann wird man im allgemeinen der Auffassung sein, daß sie geglaubt werden *sollte*, ohne daß man es aber meist für angebracht hielte, derartige Formulierungen zu benützen. Alles, was für diese Auffassung relevant ist, läßt sich auch in deskriptiver Sprache formulieren: daß die Hypothese mit unseren übrigen Theorien kompatibel ist, daß sie bestimmten Kriterien genügt, daß sie ihnen in stärkerem Maße genügt als rivalisierende Hypothesen, daß sie bestimmte Tests erfolgreich überstanden hat usw. Alles was sachlich relevant ist, läßt sich also hier auch wertfrei ausdrücken. Abgesehen davon ist natürlich die Auffassung, man solle die betreffende Hypothese glauben, nicht einmal ungefährlich, da sie ein dogmatisches Element enthält, das für den weiteren wissenschaftlichen Fortschritt hinderlich sein könnte. Gerade diejenigen, die unsere früheren, bisher bewährten Überzeugungen in Frage stellen, die also nicht einfach glauben, bringen oftmals die Erkenntnis weiter. Aber das ist ein anderes Problem. Wichtig ist hier nur die Möglichkeit einer normierenden Wirkung von Aussagen des kognitiv-informativen Bereichs, die in deskriptiver Sprache formuliert sind. Auch hier könnte man die präskriptive Sprache benutzen, es fragt sich nur, von welcher Zielsetzung her das erforderlich wäre. Bei neutraler deskriptiver Formulierung tritt die sachliche Grundlage in den Vordergrund, die man in der Wissenschaft als entscheidend anzusehen pflegt. Die Konsequenz des methodischen Prinzips der Wertfreiheit ist die Versachlichung der Diskussion durch Abstraktion von der pragmatischen Dimension.

Die Eigenart der präskriptiven Sprache besteht aber gerade darin, daß die pragmatische Komponente in den Vordergrund gerückt wird. Die normierende Funktion, die beabsichtigte Wirkung auf die Motivation des Verhaltens, kommt sozusagen schon in der Grammatik zum Ausdruck. Eine Abstraktion von der pragmatischen Dimension ist von vornherein nicht beabsichtigt. Die Frage ist nun, von welchen Voraussetzungen her in der Wissenschaft das Wertfreiheitsprinzip aufgegeben und die präskriptive Sprache angewendet werden müßte. Gibt es wissenschaftliche

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Probleme, die sich nur so lösen lassen? Wird die praktische Anwendbarkeit der Wissenschaft durch die Formulierung ihrer Aussagen in neutraler deskriptiver Sprache beeinträchtigt? Auf dieses Thema werden wir noch einmal zurückkommen.

III. Die normative Grundlage der Wissenschaft

Den Verfechtern des Wertfreiheitsprinzips wurde bisher mitunter der Einwand entgegengehalten, der normative Charakter dieses Prinzips müsse für sie zu einem Dilemma führen: sie seien gezwungen, wertend gegen Werturteile in der Wissenschaft Stellung zu nehmen. Daß in diesem Falle auch die Vertreter der wertenden Wissenschaft in Schwierigkeiten geraten müßten, da sie in ihrer Argumentation zu einem Zirkel gezwungen wären, wurde dabei übersehen. Beide Schwierigkeiten lösen sich sofort auf, wenn man zwischen der Ebene der Objekt-Sprache und der der Meta-Sprache unterscheidet. Das Wertfreiheitsprinzip, um das die Diskussion hier geht, gehört dann in die Meta-Sprache, während die Werturteile, auf die es sich bezieht, der Objekt-Sprache angehören müßten. Die Argumentation für oder gegen Werturteile in der Wissenschaft müßte weder einen Zirkel noch einen Widerspruch enthalten.

Auf den ersten Blick könnte es nun den Anschein haben, als ob die Kontroverse sachlich nicht mehr weiterzuführen sei. Man müsse sich entweder zu diesem Prinzip oder aber zur wertenden Wissenschaft „bekennen", und damit sei die Sache entschieden. Das scheint mir ein Kurzschluß zu sein, der die ganze Methodologie zu einer Angelegenheit der bloßen subjektiven Stellungnahme stempeln würde, denn genau das gleiche Verfahren könnte man auch anderen Bestandteilen methodologischer Konzeptionen gegenüber anwenden[12].

Nun braucht keineswegs geleugnet zu werden, daß die wissenschaftliche Erkenntnis keine Offenbarung der Vernunft oder der Sinne, sondern das Ergebnis einer Tätigkeit ist, die mit *Entscheidungen* aller Art durchsetzt ist. Das bedeutet aber nicht, daß diese Entscheidungen willkürlich getroffen werden oder daß die Kriterien, die ihnen zugrundeliegen, ohne sachliche Grundlage sind. Die Regeln, von denen man bei wissenschaftlichen Entscheidungen ausgeht, sind zwar methodologisch gesehen keine natürlichen Tatsachen, die man durch empirische Forschung feststellen könnte, aber sie können dennoch sachlich fundiert sein, wenn man eine bestimmte Zielsetzung für die wissenschaftliche Betätigung unterstellt.

[12] Diese Auffassung mag sehr leicht entstehen, wenn man den naiven methodologischen Naturalismus (N. *in bezug auf* methodologische Fragen) überwunden hat und durch die neu gewonnene Wahlfreiheit zu einem Sprung in das Bekenntnis verleitet wird. Während der Naturalismus methodologische Regeln als natürliche Fakten mißversteht (zur Kritik s. vor allem Karl R. *Popper*, The Logic of Scientific Discovery, London 1959, S. 49 ff.) und sie dadurch dogmatisiert, glaubt der Irrationalismus nicht an die Möglichkeit einer sachlichen Begründung methodologischer Entscheidungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Geht man davon aus, daß die wissenschaftliche Tätigkeit auf intersubjektiv überprüfbare Information über die Wirklichkeit abziele, dann wird man die methodologischen Regeln und Kriterien so formulieren, daß sie die Überprüfbarkeit und damit die Revidierbarkeit wissenschaftlicher Aussagen sichern. Bestandteile wissenschaftlicher Aussagenkomplexe, die diesen Anforderungen nicht genügen, wird man zu eliminieren oder so zu transformieren suchen, daß sie überprüfbar werden. Das Wertfreiheitsprinzip kann als eine Konsequenz dieser Zielsetzung aufgefaßt werden. Von anderen Zielsetzungen her kann man natürlich zu anderen Konsequenzen für die Frage der Wertfreiheit kommen[13]. Die durch den Neo-Normativismus aufgeworfene Frage ist die, ob man von dieser Zielsetzung abgehen oder sie erweitern muß, wenn man die praktische Verwendbarkeit der Sozialwissenschaften gewährleisten will. Auch das scheint mir eine sachlich zu lösende Frage zu sein. Überhaupt darf die normative *Bedeutung* der Methoden für die wissenschaftliche Tätigkeit nicht dazu verleiten, daß man glaubt, die Methodologie müsse sich zur Formulierung ihrer Aussagen der präskriptiven Sprache bedienen[14]. In der Methodologie geht es um die Festsetzung bestimmter Kriterien für die kritische Überprüfung wissenschaftlicher Aussagen und die Formulierung von Regeln, die an diese Kriterien anknüpfen. Beides ist bezogen auf die Zielsetzung der Erkenntnistätigkeit, die für die Formulierung methodologischer Aussagen hypothetisch unterstellt werden kann. Die Methodologie ist also an einem Erkenntnisideal orientiert, ohne daß sie präskriptive Aussagen enthielte, die die Annahme dieses Ideals vorschreiben oder rechtfertigen würden. Ihre *Funktion* in der Anwendung auf wissenschaftliche Aussagen, Theorien usw. ist kritischer Natur. Die Überprüfung wissenschaftlicher Aussagen ist an den in der Methodologie entwickelten Kriterien und Regeln orientiert. Entscheidungen für die Annahme oder Ablehnung von Aussagen gehen darauf zurück, daß diese den betreffenden Kriterien mehr oder weniger genügen. Sie haben insofern eine sachliche Grundlage, sind aber natürlich nur

---

[13] Zu diesen Zusammenhängen habe ich mich im einzelnen in meinen in Anm. Nr. 2 angeführten Aufsätzen geäußert. Siehe auch meinen Beitrag zum Artikel „Wert" im HWSW.

[14] Mit Recht wird dem üblichen epistemologischen Naturalismus gegenüber darauf aufmerksam gemacht, daß die Erkenntnislehre, die Wissenschaftslogik, die Methodologie an einem Erkenntnisideal orientiert sind und dem tatsächlichen Wissenschaftsbetrieb gegenüber eine normierende und kritische Funktion haben; siehe dazu Victor *Kraft,* Erkenntnislehre, Wien 1960, S. 23 ff. und passim, sowie: Paul K. *Feyerabend,* An Attempt at a Realistic Interpretation of Experience, Aristotelian Society, Meeting v. 10. 2. 1958, S. 166; zur Rolle der methodologischen Entschlüsse für die Erkenntnis s. auch *Feyerabend,* Das Problem der Existenz theoretischer Entitäten, in: Probleme der Wissenschaftstheorie, herausgeg. v. Ernst Topitsch, Wien 1960, sowie Tapas *Majumdar,* The Measurement of Utility, London 1958. Der in diesem Sinne „normative" Charakter der Erkenntnislehre muß aber hier ebensowenig zu präskriptiven Formulierungen führen wie in der Logik (s. o.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

für den akzeptabel, der die betreffende methodologische Konzeption und damit das dazu gehörige Erkenntnisideal akzeptiert hat.

Auch in der methodologischen Diskussion selbst geht es um Zusammenhänge, die sachlich diskutiert werden können, z. B. um die Frage, wie Falsifizierbarkeit und Informationsgehalt zusammenhängen, welche Beziehungen zwischen Widerspruchslosigkeit und Überprüfbarkeit bestehen oder wie ein Kriterium der Bewährung formuliert werden kann, das mit dem Informationsgehalt von Theorien in bestimmter Weise positiv zusammenhängt[15]. Auch methodologische Konzeptionen sind also durchaus sachlich kritisierbar. Es läßt sich zum Beispiel zeigen, daß bestimmte methodologische Thesen sachlich (z. B. logisch) von falschen Voraussetzungen ausgehen, daß sie bestimmten Aufgaben mehr oder weniger gerecht werden, daß in ihnen Probleme konfundiert werden (z. B. Fragen der Gewinnung und der Überprüfbarkeit von Hypothesen) und daß bestimmte Festsetzungen für gewisse Zwecke inadäquat oder irrelevant sind. Dazu braucht man weder Vorschriften zu machen, noch Anweisungen zu geben, noch überhaupt präskriptive Formulierungen zu verwenden. Auch auf dieser Ebene müssen natürlich gewisse „Voraussetzungen" gemacht werden, ohne die keine Anhaltspunkte für ein sachliches Urteil mehr vorhanden wären; es müssen nämlich z. B. die Gesetze bzw. Regeln der Logik zugrundegelegt werden[16], die auf anderer Ebene wieder diskutiert werden können. Es zeigt sich immer wieder, daß diejenigen Prinzipien, die jeweils problematisch sind und daher zum Thema der Diskussion werden, sachlich behandelt werden können, während bestimmte nicht zur Diskussion stehende Kriterien und Regeln dabei eine kritisch-normierende Funktion haben. Die „normative" Grundlage der Untersuchung tritt niemals in der Form präskriptiver Formulierungen in Erscheinung. Darin liegt schon ein gewisser Hinweis auf die Lösung des Problems der Werturteile innerhalb wissenschaftlicher Aussagenzusammenhänge[17]. In bestimmter Hinsicht hat nicht nur

---

[15] Siehe dazu *Popper*, The Logic of Scientific Discovery, a.a.O., passim. Einen knappen Überblick über die Poppersche Konzeption mit entsprechenden Literaturhinweisen habe ich in meinem Aufsatz: Der kritische Rationalismus Karl Raimund Poppers, gegeben, in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, Band XLVI, 1960.

[16] Dabei ist hinsichtlich des Ausdrucks „Voraussetzungen" eine gewisse Vorsicht angebracht. Man braucht darunter hier nämlich keineswegs *„Prämissen"* für logische Ableitungen zu verstehen, sondern kann diesen Ausdruck auf auf *Regeln* beziehen, die der Argumentation *zugrundeliegen*. Beides wird vielfach miteinander verwechselt, wenn man die Frage diskutiert, ob die Wissenschaft „voraussetzungslos" sein könne. Auch bei der Behandlung des Problems der Notwendigkeit von Werturteilen in der Wissenschaft tritt diese Verwechslung mitunter auf. Siehe dazu meinen Aufsatz: Wissenschaft und Politik, a.a.O., sowie den o. a. Artikel „Wert" im HWSW.

[17] Auf die Bedeutung der „normativen" Grundlage für die Entscheidung sachlicher Fragen weist Sidney Morgenbesser hin in: On the Justification of Beliefs and Attitudes (The Journal of Philosophy. Vol. LI, 1954, S. 565 ff.). Er

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die wissenschaftliche Diskussion und Argumentation, sondern jede Kommunikation im Medium der Sprache überhaupt einen „normativen" Hintergrund, ohne daß dieser Tatbestand in normativen oder überhaupt präskriptiven Aussagen zum Ausdruck kommen müßte. Solche Aussagen bilden vielmehr einen ganz speziellen Teil unseres sprachlichen Instrumentariums, der für spezielle Zwecke geeignet ist, vor allem für die Motivierung menschlichen Verhaltens und die Beeinflussung menschlicher Einstellungen.

IV. Die Neutralisierbarkeit und das Relevanzproblem

Bei Untersuchungen über das Problem der Wertfreiheit ist nicht selten festzustellen, daß die Verwechslung der verschiedenen Aspekte des Problems zu Lösungen führt, die der Kritik nicht standhalten[18]. Dabei ist heute im allgemeinen weniger an eine mangelnde Unterscheidung zwischen Werturteilen (normativen Aussagen) innerhalb wissenschaftlicher Aussagenzusammenhänge und Beschreibungen des Wertverhaltens (von Stellungnahmen usw.) derjenigen Personen, die im Objektbereich der betreffenden Wissenschaft auftreten, zu denken, als an eine Identifizierung von Basisproblemen mit dem eigentlichen Werturteilsproblem. Man konfundiert die den wissenschaftlichen Aussagen *zugrundeliegenden* Wertungen, Entscheidungen usw. mit Werturteilen, die *innerhalb* wissenschaftlicher Aussagenzusammenhänge auftreten. Von der Notwendigkeit *meta-wissenschaftlicher Entscheidungen* schließt man auf die *wissenschaftlicher Werturteile.*

Nun ist die Notwendigkeit gewisser Basisentscheidungen an sich keineswegs ein Punkt, über den man streiten müßte. Gerade die Verfechter des Wertfreiheitsprinzips haben auf sie immer wieder aufmerksam

---

unterscheidet im Anschluß an Charles L. Stevenson (Ethics and Language, New Haven 1944) zwischen Übereinstimmung im Glauben (agreement in belief) und Übereinstimmung in der Einstellung (agreement in attitude) und macht darauf aufmerksam, daß z. B. in der Wissenschaft bestimmte sachliche Überzeugungen in einer bestimmten Einstellung zum Experiment verwurzelt sind, die in der wissenschaftlichen Methode zum Ausdruck kommt. Siehe zu dieser Frage auch Popper, The Open Society and its Enemies, Princeton 1950, Kap. 24 (über die Bedeutung der kritisch-rationalen Attitüde).

[18] In meinem o. a. Aufsatz: Wissenschaft und Politik, habe ich unterschieden zwischen dem Problem der *Wertbasis* (der normativen Grundlage) der Sozialwissenschaften, dem Problem der Wertungen im *Objektbereich* dieser Wissenschaften und dem eigentlichen *Werturteilsproblem.* Das Wertfreiheitsprinzip ist auf den letzten dieser drei Problemkreise zu beziehen. Es gehört selbst zur meta-sprachlichen Stufe und bezieht sich auf die Konstruktion der Objekt-Sprache. Wertungen im Objektbereich bleiben von ihm unberührt. Sie sind für den Wissenschaftler Tatsachen, die er zu beschreiben, zu erklären und zu prognostizieren sucht. Von den drei Ebenen: Objektbereich — Objekt-Sprache — Meta-Sprache wird also zunächst nur die mittlere durch das Prinzip getroffen. Es kann aber ohne weiteres auf die Ebene der Meta-Sprache ausgedehnt werden, ohne daß man die kritisch-regulative *Funktion* methodologischer Prinzipien leugnen müßte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gemacht. Sie hängt damit zusammen, daß jedes theoretische aber auch das praktische Verhalten *selektiv*[19] ist und sich daher stets nur auf bestimmte Aspekte der Wirklichkeit beziehen kann, eine Tatsache, die methodologisch sehr bedeutsam ist, aber sowohl von Vertretern des Intuitionismus als auch zuweilen von denen des Induktivismus gerade da übersehen wird, wo sie in Rechnung gestellt werden müßte. Die wissenschaftliche Tätigkeit erfordert also *Gesichtspunkte,* die eine Beurteilung der *Relevanz* ermöglichen. Jede Problemstellung, jeder Begriffsapparat und jede Theorie enthält solche Auswahlgesichtspunkte, in denen die Richtung unseres Interesses zum Ausdruck kommt. Welche Tatsachen relevant sind, läßt sich nur von unserer Problemwahl her entscheiden. In welcher Weise sie relevant sind, dürfte außerdem teilweise von unserer methodologischen Konzeption abhängen. In beiden Fällen haben wir es aber mit Fragen zu tun, die in die Basisproblematik hineingehören, also keineswegs die Einführung von Werturteilen in unsere Aussagensysteme erforderlich machen[20].

Nun ist aber mit Recht darauf aufmerksam gemacht worden, daß in den Sozialwissenschaften das Interesse oft nicht nur die *Fragestellung,* sondern darüber hinaus auch die *Problemlösung* beeinflußt hat, ein Tatbestand, der im Gegensatz zu dem vorher erwähnten als für die Objektivitätsfrage relevant angesehen werden kann[21]. Diese Tatsache an sich dürfte aber kaum geeignet sein, ein Argument gegen das Wertfreiheitsprinzip zu liefern, denn es handelt sich in diesem Falle ja darum, daß Wertgesichtspunkte zur Annahme oder Ablehnung von Aussagen geführt haben, für die die Frage nach der objektiven Wahrheit grundsätzlich gestellt werden kann. Auch wer das Wertfreiheitsprinzip ablehnt, wird im allgemeinen bei Entscheidungen über die Haltbarkeit sachlicher Behauptungen nicht das Interesse und die subjektive Wertung an die Stelle intersubjektiver Überprüfungsmethoden setzen wollen. In diesem Falle sitzen also die Befürworter und die Gegner der Wertfreiheit im gleichen Boot. Beide werden hier den faktischen Einfluß von Wertungen ebensowenig als Argument in der methodischen Wertfreiheitsfrage akzeptieren können wie man das faktische Auftreten von

---

[19] Siehe dazu *Popper,* The Poverty of Historicism, London 1957, S. 76 ff, wo diese Selektivität zur Kritik des Ganzheitsdenkens verwendet wird; außerdem Ralf *Dahrendorf,* Sozialwissenschaft und Werturteil, in seinem Buch: Gesellschaft und Freiheit, München, 1961, S. 36 ff.

[20] Das hat meines Erachtens vor allem Gunnar *Myrdal* in seinem im übrigen methodologisch sehr interessanten Buch: Value in Social Theory, London 1958, übersehen. Siehe dazu S. 48 ff. und passim, sowie meine Kritik in: Das Wertproblem in den Sozialwissenschaften, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 94. Jahrgang 1958, S. 335 ff.

[21] siehe dazu z. B. Friedrich A. *Lutz,* Politische Überzeugungen und nationalökonomische Theorie, Ordo-Jahrbuch, Band 9, 1957, sowie Theodor *Geiger,* Ideologie und Wahrheit, Stuttgart-Wien 1953, besonders Kapitel VII, Frage-Antrieb und Aussage-Steuerung, und *Dahrendorf,* a.a.O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Widersprüchen in wissenschaftlichen Argumenten und Theorien zum Anlaß nehmen wird, das Kriterium der Widerspruchslosigkeit für irrelevant zu erklären. Es handelt sich hier primär um die Frage, wie solche Einflüsse vermieden werden können, eine methodologische Frage, die prinzipiell relativ leicht beantwortet werden kann: Je mehr wir die intersubjektive Überprüfbarkeit unserer Aussagen erhöhen, um so eher sind wir in der Lage, solche Einflüsse zu neutralisieren, die ja tatsächlich auch in anderen Wissenschaften eine Rolle spielen[22]. Die Einführung von Werturteilen würde jedenfalls an dem eigentlichen Problem, das hier vorliegt, nichts ändern.

Neuerdings ist im Rahmen einer bestimmten methodologischen Konzeption ein neues Argument aufgetaucht, das auf die methodische Relevanz objektbezogener Werturteile für die Bestätigung wissenschaftlicher Hypothesen abstellt. Es werden nämlich Entscheidungsregeln vorgeschlagen, in denen Nutzen- und Kostengesichtspunkte im Zusammenhang mit relevanten Tatsachen eine wesentliche Rolle für die Annahme oder Ablehnung der betreffenden Hypothesen spielen. Die Vertreter dieser Konzeption sind der Auffassung, daß es in dieser Beziehung notwendig ist, die These der Wert-Neutralität zu revidieren.[23] Es läßt sich aber zeigen, daß den Verfechtern dieser Auffassung der Nachweis ihrer Richtigkeit keineswegs gelungen ist[24]. Es ist eben nicht ohne weiteres möglich, Ideen, die sich im Bereich der Produktionskontrolle als fruchtbar erwiesen haben, auf die Frage der Überprüfung wissenschaftlicher

---

[22] Methodologische Konzeptionen, die darauf hinauslaufen, theoretische Aussagen gegen die Erfahrung zu immunisieren, sind natürlich umgekehrt besonders geeignet, der subjektiven Wertung Einfluß zu verschaffen. Die von geisteswissenschaftlichen Methodologen mitunter betonte wesentliche Rolle der Wertung ist also weniger ein hinzunehmendes Faktum als die Folge einer bestimmten methodischen Einstellung.

[23] Siehe dazu C. West *Churchman,* Theory of Experimental Inference, New York 1954, Richard B. *Braithwaite,* Scientific Explanation, Cambridge 1953, C. West *Churchman,* A Pragmatic Theory of Induction und Richard *Rudner,* Value Judgements in the Acceptance of Theories, beides in: The Validation of Scientific Theories, ed. by Philipp G. *Frank,* Boston 1956, außerdem die Diskussion zwischen Richard C. *Jeffrey* (Valuation and Acceptance of Scientific Hypotheses) und C. West *Churchman* (Science and Decision Making) in: Philosophy of Science, Vol. 23, 3, 1956, sowie den kritischen Aufsatz von Isaac *Levi,* Must the Scientist Make Value Judgments? in: The Journal of Philosophy, Vol. LVII, 11, 1960, der m. E. auf einen Abschluß der Diskussion zugunsten der Wertfreiheits-These hinweist. Auch Gerhard *Tintner* (Strategische Spieltheorie und ihre Anwendung in den Sozialwissenschaften, Allgemeines Statistisches Archiv 1957, Heft 3, S. 250) äußert sich mit Recht skeptisch hinsichtlich der Übertragbarkeit der neuen pragmatischen Methode aus dem Bereich der Produktionskontrolle in den der Überprüfung allgemeiner Theorien.

[24] Siehe dazu den in Anm. 23 angeführten Aufsatz von *Levi,* der eine sorgfältige Analyse der von beiden Seiten vorgebrachten Argumente enthält; siehe auch Isaak *Levi,* On the Seriousness of Mistakes, Philosophy of Science. Vol. 29, 1962, S. 47 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Theorien anzuwenden. Für die Anwendung der Wissenschaft im Rahmen spezieller Aktionszusammenhänge mögen sie nichtsdestoweniger eine gewisse Bedeutung haben.

Alles das hat mit der Frage der Einführung von Werturteilen auf der Ebene der Objekt-Sprache, also in die wissenschaftlichen Aussagenzusammenhänge selbst, wenig zu tun. Für diese Frage ist aber die Erörterung des Relevanz-Problems insofern von Bedeutung, als sich meines Erachtens zeigen läßt, daß man tatsächlich alle auf den Objektbereich der Wissenschaft beziehbaren Wertgesichtspunkte als Auswahlgesichtspunkte *behandeln* kann, so daß die ganze *Wertproblematik* nur noch als meta-wissenschaftliches *Relevanzproblem* auftaucht, also *in die Basis verschoben* wird. Solche Wertgesichtspunkte werden dann bei der Formulierung einer sachlichen Fragestellung zum Tragen gebracht, die aber selbst einer wertfreien Behandlung zugänglich ist. Unter dem Einfluß wertmetaphysischer Theorien wird oft übersehen, daß jede faktisch wirksame und damit praktisch relevante Stellungnahme, Bewertung und Entscheidung an irgendwelche *sachlichen Beschaffenheiten* der jeweiligen Situation anknüpfen muß. Dieser Tatbestand kann ohne weiteres für die Neutralisierung und Versachlichung der wissenschaftlichen Diskussion ausgenutzt werden. Die Diskussion kann jeweils an die sachlichen Kriterien anknüpfen, die unter irgendwelchen Wertgesichtspunkten interessant sein mögen. Das kann man sprachlich dadurch zum Ausdruck bringen, daß man alle Aussagen, die hier in Frage kommen, in die deskriptive Sprache transformiert, so daß die Gefahr einer Fehlleitung in normativer Richtung vermieden wird[25]. Wenn man

---

[25] Siehe dazu z. B. Robert K. *Mertons* Analyse des Funktionalismus (*Merton,* Social Theory and Social Structure, 1. Aufl., Kap. I, insbesondere S. 38 ff.), die zeigt, daß der Begriffsapparat des Funktionalismus nicht unbedingt ideologisch belastet sein muß, wie von *Myrdal* angenommen wurde. Jedenfalls kann man von solchen Sinnkomponenten abstrahieren. Siehe außerdem vor allem Terence Wilmot *Hutchison:* The Significance and Basic Postulates of Economic Theory, 1. Aufl., London 1938, Nachdruck New York 1960, S. 143 ff., wo auf die Möglichkeit hingewiesen wird, sachliche Kriterien für wertakzentuierte Begriffe festzusetzen, dadurch die Aussagen, in denen diese Begriffe auftreten, überprüfbar zu machen und auf diese Weise die Analyse zu neutralisieren. In die gleiche Richtung zielt G. C. *Archibald* in: Welfare Economics, Ethics, and Essentialism, Economica, Vol. XXVI, 1959, S. 316 ff. Seine Untersuchung, die den Akzent ebenfalls auf die empirische Überprüfbarkeit von Aussagen legt, zeigt meines Erachtens schlüssig (gegen I. M. D. *Little*) die Neutralisierbarkeit der Wohlfahrtsökonomik. Der Einwand E. J. *Mishans* gegen *Archibald* (Mishan, A Survey of Welfare Economics 1939—1959, in: The Economic Journal, Vol. LXX, 1960, S. 200, Anm. 1, S. 3) basiert, soweit ich sehe, auf einer Verwechslung des Relevanzproblems mit dem Werturteilsproblem, wie man sie gerade in Fragen der normativen Wissenschaft häufig findet. Aus der ethischen Relevanz bestimmter sachlicher Eigenschaften und Beziehungen folgt natürlich nicht der normative Charakter von Aussagen, die sich auf solche Beschaffenheiten beziehen. Dabei ist allerdings mit Nachdruck darauf hinzuweisen, daß die Relevanz der in der Wohlfahrtsökonomik behandelten Beziehungen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von der pragmatischen Dimension abstrahiert, dann ist ein in normativer Hinsicht „ausgezeichnetes" Verhalten zunächst jedenfalls einfach ein mögliches, sachlich charakterisierbares Verhalten, normativ ausgezeichnete Zustände und Situationen („Ziele" usw.) sind ebenfalls als möglich zu behandeln und sachlich zu charakterisieren. Man kann ihre tatsächlichen Bedingungen und ihre Beziehungen zu anderen Möglichkeiten wertfrei analysieren[26]. Fragen der Kompatibilität, der Verursachung und der Realisierbarkeit treten dann in den Vordergrund. An die Stelle der normativen tritt die technologische Formulierung des Anwendungsproblems.

V. Wissenschaft und Praxis. Das Problem der Technologie

Der Glaube an die Notwendigkeit einer normativen Wissenschaft ist heute vielfach in der Unterschätzung der Möglichkeiten einer wertfreien Wissenschaft verwurzelt. Die Ablehnung des Wertfreiheitsprinzips geht auf die Anschauung zurück, seine Anerkennung sei ein Hindernis für die Entwicklung einer praktisch verwendbaren Sozialwissenschaft. Dabei wird übersehen, daß die fundamentale Voraussetzung einer rationalen Politik in der Einsicht in die *tatsächlichen* Zusammenhänge und die sich daraus ergebenden *Möglichkeiten* ihrer praktischen Beeinflussung besteht. Auch in den Sozialwissenschaften bildet daher die Erforschung der Gesetzmäßigkeiten, die den Erscheinungen zugrunde liegen, die Grundlage für eine erfolgreiche Praxis. Wer in dieser Beziehung mit dem Stande unserer theoretischen Forschung nicht zufrieden ist, wird sich fragen müssen, ob das nicht möglicherweise daran liegt, daß unsere praktizierte und eventuell darüber hinaus unsere deklarierte Methodologie zu wünschen übrig läßt, weil in ihr auf die Kriterien einer praktisch verwendbaren Wissenschaft zu wenig Rücksicht genommen wird.

---

keineswegs über jeden Zweifel erhaben ist; siehe dazu *Mishan,* a.a.O., sowie meinen Aufsatz: Social Science and Moral Philosophy (erscheint demnächst) der eine Kritik des wohlfahrtsökonomischen Ansatzes enthält. Meine Kritik in: Das Werturteilsproblem im Lichte der logischen Analyse, a.a.O., S. 447, hat z. T. den gleichen Sinn wie die *Hutchisons* und *Archibalds.* Zur Frage der Neutralisierbarkeit siehe auch meinen o. a. Aufsatz: Wissenschaft und Politik, S. 218 ff.

[26] Möglicherweise ist es allerdings zweckmäßig, das Vokabular der Wohlfahrtsökonomik und überhaupt der ökonomischen Sprache teilweise durch ein neutraler klingendes Vokabular zu ersetzen. Der sachliche Gehalt der Aussagen würde sich ja dadurch nicht ändern, wohl aber könnte man gewisse Mißverständnisse vermeiden, die zu normativen Kurzschlüssen führen. Warum soll man z. B. nicht die sogenannten „pareto-optimalen" Zustände einfach „Pareto-Zustände" nennen, die sogenannten „Optimum"-Bedingungen „Pareto-Bedingungen" usw. Die Frage der Vorzugswürdigkeit in irgendeinem normativen Sinne des Wortes scheint mir ohnehin ausreichend kontrovers zu sein, ganz abgesehen davon, daß es gegen den Gesamtansatz der Wohlfahrtsökonomik methodologische Argumente gibt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese Kriterien sind, was vielfach nicht beachtet wird, identisch mit denen einer leistungsfähigen Theorie[27].

Die in wissenschaftlichen Theorien beschriebenen Gesetzmäßigkeiten können als Spielräume angesehen werden, innerhalb deren das tatsächliche Geschehen abläuft. Sie schließen also bestimmte logisch mögliche Vorgänge und Ereignisse (bzw. Häufigkeitsverteilungen von Ereignissen) aus. Ihre praktische Relevanz liegt darin, daß sie die menschlichen Wirkungsmöglichkeiten in bestimmter Weise einschränken, gewissermaßen „kanalisieren", also den Spielraum der Handlungsmöglichkeiten festlegen und damit eine Antwort auf die Frage ermöglichen: *Was können wir tun?* Um diese Antwort explizit zu machen, kann man theoretische Systeme in eine technologische Form bringen, in der das mögliche Geschehen auf mögliche Ansatzpunkte für menschliches Handeln bezogen wird. Dadurch werden Möglichkeiten des tatsächlichen Geschehens in menschliche Handlungsmöglichkeiten transformiert, unter Berücksichtigung der Tatsache, daß an bestimmten Stellen in den Ablauf praktisch eingegriffen werden kann. Auch die *Technologie* enthält also an sich keine Vorschriften, sondern Feststellungen: *informative* Aussagen.

Um ein theoretisches in ein technologisches System zu transformieren, bedarf es bestimmter logischer Operationen. Da es sich um eine tautologische Transformation des betreffenden Systems handelt, benötigt man keine zusätzlichen Prämissen. Der Informationsgehalt eines technologischen Systems geht in keiner Weise über den seiner theoretischen Grundlage hinaus. Wie bei jeder logischen Deduktion, durch die ein bestimmtes Problem gelöst werden soll, müssen allerdings Gesichtspunkte vorhanden sein, nach denen entschieden werden kann, welche Transfor-

[27] Ich kann an dieser Stelle nicht näher auf diesen Punkt eingehen und verweise daher auf *Poppers* „Logik der Forschung" (engl.: The Logic of Scientific Discovery, a.a.O.) und auf seine anderen einschlägigen Arbeiten. Auf die Sozialwissenschaften bezieht sich vor allem *Poppers* Buch: The Poverty of Historicism, London 1957 (2. durchgesehene Auflage 1960), das demnächst in deutscher Übersetzung erscheint. *Popper* zeigt in seinem o. a. Werk, daß Überprüfbarkeit, Informationsgehalt und Allgemeinheit eng miteinander zusammenhängen. Da hoher Informationsgehalt außerdem große prognostische Relevanz impliziert, ist er auch praktisch von großer Bedeutung. Ein tieferes Eindringen in die tatsächlichen Zusammenhänge steht also keineswegs im Widerspruch zur Suche nach einer praktisch verwendbaren Theorie, obwohl es vorkommen kann, daß für bestimmte praktische Zwecke im strikten Sinne des Wortes falsche Theorien, die als brauchbare Approximationen zu betrachten sind, als ausreichend angesehen werden können, um zur Grundlage technologischer Reformulierung gemacht zu werden. Diese wissenschaftslogische Konzeption bezieht sich ganz allgemein auf die theoretischen Realwissenschaften, als deren Aufgabe etwa die Erforschung der allgemeinen strukturellen Eigenschaften der Wirklichkeit angesehen werden kann; siehe dazu *Popper,* Über die Zielsetzung der Erfahrungswissenschaft, in: Ratio 1. Band/I, 1957. Die Formalwissenschaften befassen sich dagegen mit beliebigen Strukturen ohne Rücksicht auf ihre Realisierung oder Realisierbarkeit; siehe Wilhelm *Ackermann,* Philosophische Bemerkungen zur mathematischen Logik und zur mathematischen Grundlagenforschung, Ratio, 1. Band/I, 1957.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mationen *relevant* sind, d. h. es muß ein Selektionsproblem gelöst werden. Diese Gesichtspunkte müssen sich hier aus der Formulierung des technologischen Problems ergeben[28]. Man kann in diesem Falle, vielleicht nicht ganz unmißverständlich, sagen, daß der Transformation *hypothetisch* bestimmte *Desiderata* zugrundegelegt werden müssen (logisch gesehen: Einschränkungen), ohne daß daraus aber geschlossen werden dürfte, man müsse normative Prämissen einführen. Bei diesem Verfahren wird in keiner Weise vorausgesetzt, daß bestimmte Wirkungen tatsächlich erwünscht oder unerwünscht sind. Es würde z. B. auch genügen, daß unter Umständen eine Situation eintreten *könnte*, in der man sie herbeizuführen oder zu verhindern wünscht, oder daß man sich darüber klar werden möchte, wie bestimmte Ziele zu realisieren sind, die von anderen, eventuell von Gegnern, angestrebt werden. Da technologische Systeme nur Handlungsmöglichkeiten explizieren, aber keine Empfehlungen enthalten, braucht man sich über die Erwünschtheit unter Umständen nicht einmal den Kopf zu zerbrechen. Eine Technologie der Revolution ist nicht nur für Revolutionäre, sondern gerade auch für ihre Gegner interessant. Man darf die Relevanz eines technologischen Systems nicht mit einer Legitimation für seine praktische Anwendung verwechseln. Natürlich spielt der Wille zur Realisierung bestimmter Zustände und die Auffassung, daß sie in irgendeinem Sinne erwünscht sind, tatsächlich eine bedeutende Rolle als *Motiv* für die Konstruktion technologischer Systeme.

Das alles kann man ohne weiteres auf die Sozialwissenschaften anwenden. Auch hier lassen sich informative Theorien unter Verwendung bestimmter Relevanzkriterien in technologische Systeme transformieren, ohne daß normative Aussagen eingeführt werden. Eine solche Sozialtechnologie kann zur Grundlage einer rationalen Politik[29] gemacht werden. Dazu müssen aber Entscheidungen über Zielsetzungen und Mittelverwendungen getroffen werden, die nicht aus der Technologie ableitbar, aber unter Berücksichtigung technologischer Erkenntnisse zu treffen sind. Sind diese Entscheidungen in einem bestimmten Sinne ge-

[28] Z. B.: Wie kann eine Regierung in einer Situation, die so oder so charakterisierbar ist, die Preisstabilität der Konsumgüter aufrechterhalten, ohne bestimmte anzugebende Wirkungen auf andere Größen herbeizuführen bzw. ohne die und die Mittel anzuwenden?

[29] Hier wird vielfach der Name „Sozialtechnik" oder „Soziotechnik" verwendet, der unglücklicherweise außerdem gleichzeitig auf technologische Systeme sozialwissenschaftlichen Charakters angewendet wird, aber ich sehe nicht ein, warum man nicht die alte Bezeichnung „Politik" gebrauchen soll und zwar in einem so weiten Sinne, daß jeder Eingriff in das soziale Geschehen darunter fällt. Der tatsächliche Sprachgebrauch nähert sich seit langem dieser Verwendungsweise. — Im übrigen möchte ich scharf zwischen Technologie und Technik und entsprechend zwischen Sozialtechnologie und Politik unterscheiden. Technologie ist als System von Aussagen, Technik bzw. Politik als Praxis, also u. U. *Anwendung* technologischer Aussagen im praktischen Leben zu verstehen. Hält man das nicht auseinander, dann entsteht leicht Konfusion.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

troffen, dann läßt sich das betreffende technologische System aus der deskriptiven in die präskriptive Sprache übersetzen. Das könnte z. B. mitunter dann zweckmäßig sein, wenn Sozialwissenschaftler in der Rolle politischer Berater auftreten.

Bei der Anwendung der Sozialwissenschaften in der Politik kann man grob zwischen zwei Fällen unterscheiden, die man mit den Worten „Intervention" und „Organisation" umschreiben könnte. Im ersten Fall handelt es sich um den Versuch, das soziale Geschehen durch Einzeleingriffe zu beeinflussen, im zweiten Fall um die Konstruktion und Reform von Institutionen (in einem sehr weiten Sinne dieses Wortes: dauerhafte soziale Gebilde[30]). Diese Unterscheidung fällt wohl im wesentlichen auch mit der zwischen kurzfristigen und langfristigen Maßnahmen zusammen. Die Durchführung institutioneller Maßnahmen ist die im sozialen Bereich übliche Form der dauerhaften Beeinflussung des tatsächlichen Geschehens, durch die relative Invarianzen geschaffen werden[31]. Das wird meist dadurch erreicht, daß man die Befolgung bestimmter Normen (Spielregeln)[32] mit Hilfe geeigneter Maßnahmen durchsetzt.

---

[30] Siehe dazu und zum Folgenden *Popper,* The Poverty of Historicism, a.a.O., S. 64 ff.

[31] *Popper* (The Poverty ..., a.a.O. S. 64 ff.) vergleicht soziale Institutionen mit Maschinen, den instrumentalen Gesichtspunkt des Ingenieurs mit dem des Sozialingenieurs, der Institutionen auf wissenschaftlicher Grundlage konstruiert und umkonstruiert. Damit sollen keineswegs die Unterschiede zwischen sozialen und physikalischen Apparaten geleugnet, sondern nur die für das Verhältnis von Wissenschaft und Praxis entscheidenden Parallelen herausgestellt werden. In beiden Fällen haben wir es mit einer Quasi-Konstanz von Abläufen, mit einer Quasi-Gesetzlichkeit zu tun, die sich von allgemeinen Gesetzen durch die raum-zeitliche Beschränktheit ihrer Geltung unterscheidet. — Mitunter wird behauptet, in den Sozialwissenschaften gebe es überhaupt keine allgemeinen, sondern nur Quasi-Gesetze. Diese Behauptung, auf die ich hier nicht näher eingehen kann, ist äußerst problematisch; siehe dagegen *Popper,* The Poverty ..., a.a.O., S. 97 ff.; Ernest *Nagel,* Problems of Concept and Theory Formation in the Social Sciences, in: Science, Language, and Human Right, Philadelphia 1952; außerdem meine Aufsätze: Theorie und Prognose in den Sozialwissenschaften, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 93. Jg., 1957 und: Nationalökonomie als Soziologie, Kyklos, Vol. XIII, S. 1 ff.

[32] Siehe *Popper,* The Open Society and its Enemies, a.a.O., S. 68, sowie das ganze 5. Kapitel, in dem der Unterschied zwischen soziologischen Gesetzen und normativen Regulierungen eingehend erörtert wird. Siehe auch Theodor *Geiger,* Vorstudien zu einer Soziologie des Rechts, Kopenhagen 1947, besonders S. 26 ff. Dort findet man eine gründliche Untersuchung der Normen als sozialer Tatsachen. Ihre Wirklichkeit wird als Alternativ-Wirkungschance von Gebarensmodellen interpretiert, die durch Sanktionen abgesichert ist. In dieser Form können Normen als soziale Quasi-Gesetze aufgefaßt werden. Sie sind streng von normativen Sätzen und überhaupt von präskriptiven Aussagen zu unterscheiden. Für die Sozialwissenschaft sind Normen also *mögliche* Verhaltensmodelle, die unter bestimmten Bedingungen realisiert werden. Soweit die soziale Ordnung eines bestimmten Kulturbereiches darin besteht, daß bestimmte Verhaltensmodelle institutionalisiert und damit realisiert werden, kann man sie als ein Gefüge von Quasi-Invarianzen ansehen, die durch quasitheoretische Aussagen beschrieben werden können. Sie bilden das institutio-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Technologische Aussagen dienen dazu, die Problematik der Realisierbarkeit der betreffenden Verhaltensmodelle und der Konsequenzen ihrer Realisierung für das soziale Leben zu lösen. Innerhalb des technologischen Denkens handelt es sich dabei ausschließlich um Prognoseprobleme, um die Voraussage von Wirkungen alternativer Maßnahmen zur Realisierung der Verhaltensmodelle und von Auswirkungen des Funktionierens der betreffenden Institutionen auf andere Faktoren des sozialen Lebens. Die Konsequenzen der betreffenden sozialen Experimente werden nach Möglichkeit technologisch vorweggenommen. Der tatsächliche Ablauf kann dann unter Umständen zur Korrektur der verwendeten Theorien führen. Wie in den Naturwissenschaften ist die Praxis der Prüfstein des theoretischen Denkens.

Für die Beurteilung des Erfolges eines solchen sozialen Experimentes müssen Kriterien herangezogen werden. Die Auswahl dieser Kriterien ist wieder ein Relevanzproblem. Die Kriterien selbst müssen so formuliert werden, daß ihre Anwendung zu Sachaussagen führt, in denen zum Ausdruck kommt, daß die und die Ziele mehr oder weniger erreicht und die und die relevanten Nebenwirkungen beobachtet wurden. An diese Beurteilung können dann unter Berücksichtigung der einschlägigen technologischen Aussagen eventuelle Korrekturen anknüpfen. Die für die soziale Praxis auf jeden Fall notwendigen Entscheidungen und Stellungnahmen brauchen aber keineswegs in der Form präskriptiver Aussagen in Erscheinung zu treten. Für das technologische Denken sind sie nur insofern interessant, als sie bei der Lösung der Relevanzprobleme herangezogen werden müssen. Die Wissenschaft braucht keine Vorschriften zu machen. Sie *informiert* nur über *relevante Wirkungsmöglichkeiten* und ermöglicht dadurch eine wirksame Verhaltenskontrolle (Kontrolle des tatsächlichen Geschehens), eine rationale Politik[33].

---

nelle „Apriori", an das jede erfolgreiche Politik anknüpfen muß: siehe zu dieser Frage Gunnar *Myrdal*, Beyond the Welfare State, London 1960, S. 95 f. und passim. Utopisches Denken ist insofern unrealistisch, als es diese Ausgangssituation und die darin enthaltene Einschränkung der Wirkungsmöglichkeiten vernachlässigt, abgesehen von der Vernachlässigung sozialer Gesetzmäßigkeiten im allgemeinen.

[33] Es empfiehlt sich meines Erachtens, diese Probleme, die das wissenschaftliche Denken und seine Anwendung in der Praxis betreffen, nicht mit der Frage zu konfundieren, in welcher Weise der Wissenschaftler in seiner Rolle als Ratgeber des Politikers am besten auf diesen einwirken kann, um seine Handlungen tatsächlich erfolgreich zu beeinflussen. Das ist meines Erachtens selbst schon ein Problem der *politischen* Sprachverwendung, das allerdings wieder zum Gegenstand einer wissenschaftlichen Analyse gemacht werden kann. Auch die Frage, inwieweit der wissenschaftliche Berater die Zielsetzungen des Politikers im Sinne eigener Wertungen beeinflussen und inwieweit er sich vorbehaltlos in den Dienst fremder Zielsetzungen stellen darf, ist ein Problem, das bisher nicht einmal angerührt wurde: ein *moralisches* Problem, das man von der Frage der Notwendigkeit einer normativen Sozialwissenschaft wohl unterscheiden kann. Sogar die Frage der *Kathederwertung*, die seinerzeit von Max Weber aufgeworfen wurde, scheint mir ein Sonderproblem

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aus dem oben Gesagten geht hervor, daß die Sozialwissenschaft keinen Ersatz für die Erfindungsgabe der sozialen Praxis bieten kann. Das ist so zu verstehen, daß ihre Aussagen nur die Analyse von Realisierungsmöglichkeiten für soziale Projekte erläutern, aber keineswegs die Ableitung solcher Projekte aus irgendwelchen Vordersätzen. Auch in dieser Beziehung besteht kein Unterschied zu den Naturwissenschaften, die ebenfalls nur die Gesetzmäßigkeiten aufzeigen, die der Erfinder beachten muß, um erfolgreich experimentieren zu können, nicht aber einen Ersatz für seine erfinderische Phantasie bieten können. Spezielle sozialtechnologische Systeme können natürlich selbst ein Ergebnis sozialer Erfindungen sein, an denen u. U. auch Sozialwissenschaftler beteiligt waren, und diejenigen Maßnahmen kodifizieren, die sich bei der Realisierung solcher Projekte bewährt haben. Was sich logisch als eine tautologische Transformation theoretischer in relevante technologische Aussagen darstellt, ist also praktisch vielfach eine beachtliche Phantasieleistung. Die Begründung für diesen an sich seltsam anmutenden Tatbestand liegt darin, daß auch die Auffindung bestimmter logischer Zusammenhänge, Ableitungsmöglichkeiten und Konsequenzen in wichtigen Fällen nicht mechanisierbar ist[34]. Man muß ein Ergebnis vielfach erst haben, um es ableiten zu können, und auch dann kann unter Umständen der Beweis der Ableitbarkeit große Schwierigkeiten machen. Ähnliches gilt natürlich auch für die Erfindung solcher Experimente, hinter denen nur die theoretische Zielsetzung der Überprüfung vorhandener Theorien steht. Auch eine normative Sozialwissenschaft würde hinsichtlich solcher Probleme nicht weiterhelfen. Um neue soziale Ideen in die Sprache der Institutionen oder Interventionen zu „übersetzen", bedarf es einer gewissen technologischen Phantasie, deren Ergebnisse allerdings sozialwissenschaftlich überprüft werden können[35].

Auch die kurzfristige Politik fallweiser Interventionen setzt Alternativ-Prognosen und damit eine technologische Analyse der Wirkungs-

---

zu sein. Die verschiedenen sozialen Rollen des Wissenschaftlers stellen möglicherweise sehr verschiedene Anforderungen an ihn. Nicht alles, was er tut, muß im Namen der Wissenschaft geschehen, obwohl das Ethos der Wissenschaft, des kritisch-rationalen Denkens, manches ausschließen mag, was im Rahmen seiner tatsächlichen Möglichkeiten liegt.

[34] Siehe zu diesem Problem z. B. Rudolf *Carnap* - Wolfgang *Stegmüller*, Induktive Logik und Wahrscheinlichkeit, Wien 1959, S. 69 ff. Gewinnung und Kontrolle sind stets zu unterscheiden, auch beim Problem der Deduktion.

[35] Dabei gehen theoretische und experimentelle Kontrolle Hand in Hand. Je geringer das vorhandene theoretische Wissen ist, in desto geringerem Maße können die relevanten Konsequenzen unserer Handlungen theoretisch vorweggenommen werden, in desto stärkerem Maße handelt es sich also um die experimentelle Kontrolle neuer Hypothesen. Das führt zu der wichtigen Unterscheidung zwischen kasuistischer (piecemeal) und holistischer (utopian) Sozialtechnologie bzw. Politik; siehe dazu *Popper*, The Poverty . . ., a.a.O., S. 64 ff. Erstere ist natürlich nicht mit punktuellen unkoordinierten Interventionen zu verwechseln.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

möglichkeiten auf theoretischer Basis voraus. Dabei müssen die aktionsrelevanten Charakteristika der Situation des Handelnden berücksichtigt werden, zu denen auch die institutionellen Gegebenheiten des betreffenden Sozialmilieus und die aus ihnen entspringenden sozialen Mechanismen gehören, zum Beispiel der Preismechanismus, den die ökonomische Theorie untersucht. Es taucht dann die Frage auf, welchen Spielraum derartige Quasi-Gesetzmäßigkeiten dem Geschehen lassen und inwieweit mit ihrer Invarianz überhaupt gerechnet werden kann[36].

Es bleibt zu untersuchen, inwieweit eine Normativierung sozialwissenschaftlicher Systeme zu Resultaten führt, die als Grundlage für praktisches Handeln besser verwendbar sind als die Ergebnisse ihrer technologischen Reformulierung[37].

VI. Kritik der Argumente für eine normative Sozialwissenschaft

Der Neo-Normativismus[38] pflegt, wie schon erwähnt, von der Bedeutung der Sozialwissenschaften für das soziale Leben, für die Praxis, auszugehen und die Notwendigkeit einer normativen Sozialwissenschaft von daher zu begründen. Dabei tritt häufig folgendes allgemeine Schema der Argumentation auf: Zunächst werden die Anforderungen herausgestellt, die von der Praxis her an die Sozialwissenschaften gestellt werden bzw. gestellt werden können. Dann wird eine Gegenüberstellung der positiven Sozialwissenschaft in ihrer technologischen Form und der normativen Sozialwissenschaft vorgenommen, wobei die verschiedenen Möglichkeiten herausgearbeitet werden. Darauf folgen Argumente für die These, daß eine Sozialtechnologie den von der Praxis zu stellenden Anforderungen nicht genügen kann. Schließlich wird die Möglichkeit einer normativen Sozialwissenschaft erläutert, die diesen Anforderungen

---

[36] Auf diesen Punkt kann hier nicht näher eingegangen werden. Es sei nur darauf hingewiesen, daß das ökonomische Denken auch theoretisch nicht selten die Quasi-Konstanz voraussetzt, ohne sich ihre institutionellen Bedingungen zum Problem zu machen. Modelle, die mit solchen Voraussetzungen operieren, lassen sich ja immer konstruieren. Es besteht dann die Gefahr, daß man nur die logische Richtigkeit der Ableitungen innerhalb des Modells als theoretisch bedeutsam ansieht und alles andere als ein Problem der Anwendung im konkreten Falle betrachtet. Diese Auffassung scheint mir zum Beispiel mit der allgemein beliebten Euckenschen Unterscheidung zwischen Wahrheit und Aktualität verbunden zu sein, die ja nur Bestandteil einer Rationalisierung des tatsächlich oft praktizierten Verfahrens ist. Ich glaube, daß für ein solches Verfahren der Ausdruck „Modell-Platonismus" adäquat ist; s. dazu meinen Aufsatz: Der logische Charakter der theoretischen Nationalökonomie, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 171, S. 1 ff. Eine andere Art, den Rekurs auf allgemeine Theorien zu vermeiden, besteht im „Parameter-Induktivismus", der die ökonometrische Modellbildung teilweise auszeichnet.

[37] Auf den Diskussionsbeitrag Walther *Wegeners* kann ich an dieser Stelle nicht näher eingehen. Die Argumente *Wegeners* scheinen mir im wesentlichen auf Mißverständnissen zu beruhen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

genügt, wobei deren Vorzüge eingehend erörtert werden. Ich werde versuchen, auf die einzelnen Argumente etwa in dieser Reihenfolge einzugehen.

Die Frage der Bedeutung der Sozialwissenschaften für das soziale Leben und der sich daraus ergebenden Anforderungen der Praxis braucht an sich meines Erachtens eigentlich nicht zu einer Kontroverse zu führen. Auch die Verfechter einer technologischen Lösung des Anwendungsproblems gehen ja ausdrücklich von der Voraussetzung aus, daß die Sozialwissenschaft in den Dienst der sozialen Praxis gestellt werden kann, und haben an sich keinen Grund, Einwände gegen die diesbezüglichen Formulierungen der Normativisten[39] zu machen.

Schon hinsichtlich der Charakterisierung von Sozialtechnologie und normativer Sozialwissenschaft ergeben sich aber gewisse Einwendungen, die damit zusammenhängen, daß bestimmte relevante Unterscheidungen nicht genügend akzentuiert werden. Von der Notwendigkeit des Dienstes am sozialen Leben ausgehend wird mitunter die Motivation des Forschers als wesentliches Moment in die methodologische Analyse hineingebracht, wobei die Unterscheidung zwischen einer Forschung in *„kontemplativer"* und einer Forschung in *„pragmatischer"* Absicht auftaucht[40]. Nun mag die Motivation des Forschers ein wichtiger Faktor für die Auswahl seiner Probleme sein, aber daraus folgt keineswegs, daß sie die Bedeutung seiner Ergebnisse für das soziale Leben positiv oder negativ beeinflußt oder daß eine enge Korrelation zwischen „pragmatischer" Motivation und praktischer Bedeutung der Resultate existiert. Zunächst haben ja die Ergebnisse der „reinen" Wissenschaft an sich unter Umständen erhebliche praktische Bedeutung, weil sie die Lösung praktisch rele-

---

[38] Bei meiner Analyse und Kritik der Argumentation für eine normative Sozialwissenschaft werde ich mich im wesentlichen auf die Arbeiten Gerhard *Weissers* beschränken, da in ihnen eine umfassende Begründung versucht wird und die dort auftretenden Argumente auch sonst in der Diskussion verwendet werden. Der ältere, mehr ontologisch orientierte Normativismus, mit dem ich mich an anderer Stelle auseinandergesetzt habe, scheint gegenwärtig an Einfluß zu verlieren. — Ich möchte bei dieser Gelegenheit betonen, daß ich in vielen Punkten, besonders in kritischer Beziehung, mit *Weisser* und anderen Vertretern dieser Richtung übereinstimme. Nur halte ich die Ziele des Neo-Normativismus für errreichbar *ohne* eine Normativierung der Sozialwissenschaften.

[39] s. zum Beispiel Gerhard *Weisser*, Normative Sozialwissenschaft im Dienste der Gestaltung des sozialen Lebens, Soziale Welt, 7. Jg., Heft 2, S. 3 ff. Den Politiker zu beraten, ihn zu warnen, ihm bestimmte Maßnahmen zu empfehlen, ihn zu informieren, ihn dazu zu veranlassen, zweckmäßigere Entscheidungen zu treffen usw., diese Aufgaben wird auch der Verfechter des methodischen Wertfreiheitsprinzips akzeptieren können, wenn er die Rolle des Beraters übernimmt.

[40] s. dazu Gerhard *Weisser*, Politik als System aus normativen Urteilen, Göttingen 1951, S. 13; sowie ders., Zur Erkenntniskritik der Urteile über den Wert sozialer Gebilde und Prozesse, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, VI, 1953.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vanter Sachprobleme enthalten. Außerdem ist ihr Zusammenhang mit dem praktischen Leben schon dann gesichert, wenn man methodisch im Sinne der modernen Wissenschaftslehre verfährt, die ja auf Überprüfbarkeit und schon damit auf praktische Anwendbarkeit abzielt (s. o.). Wer die praktische Bedeutung der reinen Wissenschaft kennt, wird gerade bei „pragmatischer" Motivation unter Umständen zur Konzentration auf sachliche Probleme gedrängt. Seine Forschung braucht sich dabei nicht einmal unmittelbar auf technologische Fragen auszudehnen. Andererseits braucht auch die Lösung technologischer Probleme nicht unbedingt „pragmatisch" motiviert zu sein. Die Motivation des Forschers ist möglicherweise eine sehr komplexe Angelegenheit, die wir aber zum Glück bei der Untersuchung methodologischer Fragen ausschalten können.

Sieht man einmal von dieser Frage ab, dann bleibt die objektive Charakterisierung zweier Arten sozialwissenschaftlicher Aussagensysteme, deren unterschiedliche Bedeutung für die soziale Praxis unabhängig von der jeweiligen Motivation ihrer Produzenten zu untersuchen ist. *Weisser* unterscheidet hier zunächst zwei Möglichkeiten, *Werturteile* als *Prämissen* in sozialwissenschaftliche Systeme einzuführen, nämlich ihre apodiktische und ihre hypothetische Einführung[41], wobei er letztere als die Rückzugsposition derjenigen bezeichnet, die jedes Werturteil für außerwissenschaftlich halten. Diese Charakterisierung ist meines Erachtens, wenn sie sich auch auf technologische Systeme beziehen soll, was aus den darauf folgenden Ausführungen einwandfrei hervorzugehen scheint, nicht sehr befriedigend, da sie den Eindruck erweckt, auch in solchen Systemen spielten Werturteile die Rolle von Prämissen im Ableitungszusammenhang[42]. Daraus wird mitunter geschlossen, auch die Technologie müsse Werturteile enthalten, nur habe der Technologe Bedenken, sich zu ihnen zu bekennen. In Wirklichkeit kann Technologie, wie wir gesehen haben, als praktisch relevante Möglichkeitsanalyse aufgefaßt werden. Der Technologe hat ein *Relevanzproblem* zu lösen, dessen Lösung aber keineswegs in Form von normativen Aussagen in das System eingeht. Diese wären dort funktionslos. Der Normativist dagegen braucht *Wertprämissen* zur Ableitung innerhalb seines Systems.

Nun wird die Möglichkeit einzelner technologischer Aussagen von *Weisser* ohne weiteres konzediert[43]. Die Frage ist für ihn nur, ob es

[41] *Weisser*, Politik als System aus normativen Urteilen, a.a.O., S. 15. In späteren Arbeiten bevorzugt er die Gegenüberstellung kategorisch-hypothetisch.

[42] S. dagegen die o. a. Analyse von Werturteilen und die Charakterisierung technologischer Systeme als informativ. — Ich übersetze den *Weisser*schen Ausdruck „Soziotechnik" in „Sozialtechnologie", wenn es sich um Aussagen handelt; s. Anm. S. 21 oben.

[43] S. dazu und zum Folgenden *Weisser*, Politik als System aus normativen Urteilen, a.a.O., S. 15 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

möglich und zulässig ist, aus ihnen „umfassende Systeme" zu bilden, die auch der Technologe seiner Auffassung nach bei Forschung in pragmatischer Absicht anstreben müßte. Von einem normativen System erwartet er, daß es sich auf Axiome zurückführen läßt, die in einem bestimmten Sinne als „Grundwerturteile" anzusehen sind, insofern nämlich, als sie die „Grundentscheidungen" des betreffenden Theoretikers zum Ausdruck bringen. Von der Voraussetzung ausgehend, daß auch der Technologe seinen Aussagen solche Grundwerturteile zugrundelegen müsse, wenn auch in „hypothetischer Form", kommt er dann zu der Konsequenz, die „Idee rein soziotechnischer Systeme der praktischen Sozialwissenschaften" sei einerseits *nicht realisierbar*, andererseits sei es, selbst wenn dieser Einwand nicht durchschlagend wäre, *verwerflich*, solche Systeme zu konstruieren. Die Nicht-Realisierbarkeit begründet er mit dem Hinweis auf die Unendlichkeit der Aufgabe, die sich ergebe, wenn man alle möglichen Zielsetzungen (Interessen, Rangordnungen) berücksichtigen wolle, die Verwerflichkeit mit dem Hinweis darauf, daß man sich bei diesem Verfahren in den Dienst jeder beliebigen Zielsetzung und damit auch moralisch anfechtbarer Zielsetzungen stellen müsse. Ich habe an anderer Stelle zu zeigen versucht[44], inwiefern mir diese beiden Einwände nicht akzeptabel erscheinen. Da technologische Systeme keinen normativen Charakter haben, ist die Benutzung von Wertprämissen und damit auch die Einführung von „Grundwerturteilen", gleichgültig in welcher Form, nicht erforderlich. Allerdings kann auch der Technologe ohne weiteres die in Frage kommenden Wertungen bei der Auswahl seiner Problemstellung *berücksichtigen* und damit für die Entscheidung des Relevanzproblems fruchtbar machen. Daraus ergeben sich aber selbstverständlich keine normativen Konsequenzen für die Praxis. Hinsichtlich des Relevanzproblems besteht übrigens kein grundsätzlicher Unterschied zwischen „reiner" Wissenschaft und technologischer Forschung. Für den Technologen besteht außerdem aber nicht die Notwendigkeit, sich an „Grundwerturteilen" im *Weisser*schen Sinne zu orientieren, da er sie als Auswahlgesichtspunkte nicht benötigt. Schwierigkeiten entstehen nur dann, wenn man die Idee einer „reinen Soziotechnik" von der Zielsetzung einer umfassenden normativen Sozialwissenschaft her interpretiert und übersieht, daß der Technologe rein informative Systeme konstruiert, deren Relevanzprobleme er ohne weiteres lösen kann. Es ist also kaum einzusehen, inwiefern die Beratung der sozialen Praxis nicht auch auf der Grundlage technologischer Systeme erfolgen könnte.

---

[44] s. dazu meinen oben erwähnten Beitrag zur Festschrift für Viktor *Kraft* „Wissenschaft und Politik", S. 214 ff. Meine Kritik gründet sich auf die o. a. Unterscheidung zwischen „Wertprämissen" (normativen Prämissen), die zur Ableitung anderer normativer Aussagen benutzt werden können, und der „Wertbasis" (normativen Grundlage) der Wissenschaft, insoweit sie für die Lösung von Relevanzproblemen in Frage kommt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Was die Möglichkeit einer umfassenden normativen Sozialwissenschaft angeht, so scheinen mir allerdings schwierige zusätzliche Probleme aufzutauchen, die im Falle der Technologie nicht vorhanden sind. *Weisser* selbst befaßt sich zum Beispiel mit dem Begründungsproblem für die Axiome eines normativen Systems und weist verschiedene mögliche Begründungsversuche als unzulänglich zurück[45]. In positiver Hinsicht zieht er mehrere Möglichkeiten in Erwägung. Anknüpfend an die Philosophie der *Fries-Nelson*schen Schule, erörtert er zunächst die Möglichkeit, „daß die obersten Wertmaßstäbe als Inhalt unmittelbarer Interessen erwiesen werden", wobei unter obersten Wertmaßstäben die oben angeführten „Grundwerturteile" zu verstehen sind und „unmittelbare Interessen" als eine Art „unmittelbarer Erkenntnis" zu gelten haben. Sieht man einmal von der Fragwürdigkeit der Identifikation von Interesse und Erkenntnis ab[46], dann stellt sich hier die Frage, inwiefern eine Bezugnahme auf Interessen irgendwelcher Art überhaupt als Begründung akzeptabel ist. Ein Hinweis auf psychische Gegebenheiten wird ja auch sonst in der Wissenschaft nicht als ausreichend erachtet, wenn es um das Begründungsproblem geht[47]. Wichtig ist nicht die Berufung auf subjektive Erlebnisse und Zustände, sondern die intersubjektive Überprüfbarkeit der betreffenden Aussagen.

Weisser beschränkt sich aber nicht auf diese Lösung, sondern führt als andere Möglichkeit die an, die von ihm geforderten „Grundwerturteile" „als Bekenntnis" zugrundezulegen oder, wie er sich an anderer Stelle ausdrückt, „bekenntnishaft einzuführen", wobei die wissenschaftliche Begründbarkeit dahingestellt bleibt. Soll diese „Fundierung des Systems der praktischen Sozialwissenschaften auf ein Bekenntnis" methodisch relevant sein, so stößt sie auf den gleichen Einwand wie das erste Verfahren. Beide Methoden laufen letzten Endes auf dasselbe

---

[45] s. dazu sein Buch: Wirtschaftspolitik als Wissenschaft. Erkenntniskritische Grundfragen der praktischen Nationalökonomie, Göttingen 1934, außerdem: Politik als System aus normativen Urteilen, a.a.O., S. 16 ff., Zur Erkenntniskritik der Urteile über den Wert sozialer Gebilde und Prozesse, a.a.O., Normative Sozialwissenschaft im Dienste der Gestaltung des sozialen Lebens, a.a.O. Mit seinen kritischen Bemerkungen stimme ich im wesentlichen überein, während ontologisch orientierte Normativisten sie nicht akzeptieren dürften.

[46] Eine solche Identifikation von Antriebs- und Erkenntnisphänomenen findet man in der Moralphilosophie häufig. Für eine Kritik solcher Ideen s. u. a. Alf *Ross*, Kritik der sogenannten praktischen Erkenntnis, Kopenhagen-Leipzig 1933 (darin auch eine ausführliche Kritik der Nelsonschen Ethik auf S. 353—383). Auf diesen Punkt gehe ich hier nicht mehr ein.

[47] s. dazu vor allem Karl R. *Popper*, The Logic of Scientific Discovery, Kap. V., wo er gerade auf den Friesschen Psychologismus (allerdings in bezug auf das Erkenntnisproblem) eingeht und ihn kritisiert. In der Friesschen Auffassung steckt die vielen Richtungen gemeinsame Manifestationstheorie der Wahrheit, die *Popper* in vielen seiner Arbeiten meines Erachtens erfolgreich kritisiert hat; siehe dazu sein demnächst erscheinendes Buch "Conjectures and Refutations", sowie meinen o. a. Aufsatz über seine philosophische Konzeption, Anm. 1 oben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hinaus, nämlich auf die *Fixierung* wesentlicher Bestandteile des normativen Systems, auf die Einführung unkontrollierbarer Aussagen, die aber dennoch apodiktisch behauptet werden[48]. Wer eine kritisch-rationale Methodologie akzeptiert, wird also eine Fundierung eines wissenschaftlichen Systems auf unmittelbare „Werterkenntnisse" oder auf ein „Bekenntnis" als gleicherweise irrelevant ansehen müssen und daher die technologische Lösung vorziehen[49].

Für die teilweise Normativierung der Sozialwissenschaft werden außerdem Argumente vorgebracht, die insofern über die Argumentation *Weissers* hinausgehen, als sie die Bedeutung normativer Aussagen schon für die Analyse tatsächlicher Zusammenhänge betonen. Derartige Argumente lassen sich meines Erachtens regelmäßig darauf zurückführen, daß man das Relevanzproblem und das Werturteilsproblem nicht genügend auseinandergehalten hat, was natürlich jeweils durch eine Analyse des Verfahrens gezeigt werden muß[50].

---

[48] Diese Kritik bezieht sich natürlich *nicht* auf die *Motive* des Normativismus, sondern nur auf seine, man möchte fast sagen quasitheologische, *methodologische* Konzeption. In seinem Aufsatz: Zur Erkenntniskritik der Urteile über den Wert sozialer Gebilde und Prozesse, a.a.O., hat *Weisser* selbst auf die Gefahr der Dogmatisierung von Werturteilen hingewiesen, der er gerade durch eine philosophische Klärung der Grundwerturteile steuern zu können meint. De facto kommt es aber methodologisch darauf an, daß man die Bestandteile wissenschaftlicher Systeme nicht nur klärt, sondern darüber hinaus intersubjektiv prüfbar macht. Die bekenntnismäßige Einführung apodiktischer Grundwerturteile ist dagegen, wenn auch nicht der Absicht nach, ein dogmatisches Verfahren. Die Tatsache, daß der auf diese Weise Verfahrende von der objektiven Gültigkeit fest überzeugt ist, ist kein Ersatz für ein kritisches Prüfungsverfahren. Die Berufung auf subjektive Überzeugung oder gar „Gewißheit" gilt auch sonst in der Wissenschaft nicht als Argument, wenn auch natürlich nicht geleugnet werden soll, daß die subjektive Überzeugung meist *hinter* den Argumenten steht. Aber das ist ein Tatbestand der pragmatischen Dimension, der methodologisch nicht ins Gewicht fällt; s. dagegen z. B. *Weisser*, Normative Sozialwissenschaft im Dienste der Gestaltung des sozialen Lebens, a.a.O., S. 14 u. 16. Die Stärke der Wissenschaft liegt m. E. nicht im Glauben, sondern in der kritischen Diskussion. Am gewissesten pflegen unsere Vorurteile zu sein.

[49] Im Zusammenhang mit der *Weisser*schen Konzeption wären naturgemäß noch andere Probleme zu diskutieren, auf die ich hier nicht mehr eingehen kann, z. B. die Rolle der Axiomatik, die Frage der universellen Orientierung, die Idee der zwei Grunddisziplinen, die Frage der Ableitbarkeit von Programmen, das Problem der Vorbehaltspostulate, die Leitbild-Idee, die Frage der Interpretation, auf die *Weisser* großes Gewicht legt, die Problematik „letzter" Wertungen usw. Gegenüber sog. „ontologischen" oder „kulturphilosophischen" Begründungsversuchen scheint mir die *Weisser*sche Konzeption durchaus Fortschritte zu enthalten.

[50] Hier ist vor allem *Myrdals* methodologische Konzeption zu nennen (s. dazu Anm. S. 15, 1) oben), für die ich diesen Nachweis schon an anderer Stelle erbracht zu haben glaube. Auch für die von Stützel entwickelte Auffassung, die eine Verschmelzung der Kausalanalyse mit normativen Elementen als notwendig erscheinen läßt, muß sich das zeigen lassen; s. Wolfgang *Stützel*, Volkswirtschaftliche Saldenmechanik, Tübingen 1958, S. 116 ff. Ich hoffe in anderem Zusammenhang noch einmal auf diese interessante These zurückkommen zu können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wenn in bezug auf neuere ökonomische Theorien wie die Spieltheorie heute vielfach das Wort „normativ" angewendet wird, so kann man m. E. darin einen etwas fahrlässigen Sprachgebrauch sehen, mit dem keine besondere methodologische These verbunden zu sein pflegt. Eine Normativierung solcher Systeme würde die Einführung echter normativer Aussagen erfordern, wie z. B. der Aussage, daß man immer nach dem Minimax-Prinzip handeln sollte. Solche Aussagen wären hier aber ohne jede Funktion[51].

VII. Wissenschaft und Philosophie

Das Prinzip der Wertfreiheit kann, wie ich zu zeigen versucht habe, als Bestandteil einer methodologischen Konzeption angesehen werden, die an der Idee der freien kritischen Diskussion orientiert ist. Sie ist das Kernstück einer philosophischen Gesamtorientierung, die man als kritischen Rationalismus bezeichnen kann. Der kritische Rationalismus ist keine Neuschöpfung des modernen Denkens, sondern die Weiterführung einer bis in die griechische Antike zurückreichenden Tradition, der wir letzten Endes auch das wissenschaftliche Denken verdanken. In bestimmter Hinsicht ist diese Konzeption natürlich selbst keineswegs wertfrei, wenn diese Tatsache auch nicht in normativen Aussagen zum Ausdruck kommen muß. Sie ist Ausdruck eines Engagements für die Vernunft, allerdings nicht für die substanzielle Vernunft des ontologischen Rationalismus, sondern für die *Methode* der kritischen Überprüfung aller Ideen, Theorien, Verhaltensweisen und Institutionen im Lichte der Logik und der Erfahrung. Daraus geht hervor, daß auch die praktische Anwendung der Wissenschaften in der Politik, die Verwertung wissenschaftlicher Resultate zur Lösung sozialer Probleme, eine Aufgabe ist, die durchaus in der Richtung des kritisch-rationalen Denkens liegt. Daß zur Erfüllung dieser Aufgabe das methodische Prinzip der Wertfreiheit geopfert werden müsse, ist eine Auffassung, die sich bei kritischer Überprüfung als unhaltbar erweist. Auch moralisch und politisch relevante Probleme können durchaus sachlich (und damit in bestimmter Hinsicht „wertfrei") behandelt werden und zwar so, daß ihre Analyse als Grundlage für Entscheidungen dienen kann. In der Anwendung der kritisch-rationalen Methode auf soziale Probleme, in der Durchsäuerung des ganzen sozialen Lebens mit dem Geist der kriti-

[51] Ich habe für solche Theorien seinerzeit den Ausdruck „Entscheidungslogik" vorgeschlagen, der ihrer tatsächlichen Struktur und Verwendungsweise wohl einigermaßen gerecht wird. Siehe dazu auch Donald *Davidson*, J. C. C. *McKinsey*, Patrick *Suppes*, Outlines of a Formal Theory of Value, I., Philosophy of Science, 22/2, 1955, S. 144, wo eine Analogie zwischen einer formalen Theorie des Rationalverhaltens und der Logik konstruiert wird, und Gérard *Gäfgen*, Zur Theorie kollektiver Entscheidungen in der Wirtschaft, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 173, 1961.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schen Diskussion, in der voraussetzungslosen Erforschung der Zusammenhänge liegt der Beitrag, den eine wertfreie Wissenschaft zu den Wertproblemen leisten kann. Nicht in normativen Aussagen und Systemen, sondern in der sachlichen Erforschung moralisch-politisch bedeutsamer Probleme liegt ihre Bedeutung für das soziale Leben.

In der letzten Zeit hat sich die Aufmerksamkeit der Vertreter der Sozialwissenschaften in zunehmendem Maße auf diejenigen Fragen konzentriert, die mit ihrer technologischen Verwendung zusammenhängen. Damit hat man immer mehr diejenigen praktischen Wirkungsmöglichkeiten aus den Augen verloren, die diesen Wissenschaften auch dann offen stehen, wenn sie sich nicht unmittelbar in den Dienst der Praxis stellen, sondern diese Praxis aus einer gewissen Distanz kritisch verfolgen und kommentieren[52]. Ein wesentlicher Teil des sozialwissenschaftlichen Denkens pflegte sich seit jeher auf die Durchleuchtung der gesellschaftlichen Zustände, der Herrschaftsbeziehungen und Machtverhältnisse, auf die Kritik ihrer ideologischen Maskerade und deren Konfrontierung mit unangenehmen Tatsachen zu richten, eine Zielsetzung, die in den Zusammenhang der „Aufklärung" gehört. Man mag das für eine mehr philosophische Aufgabe halten, die außerdem nur von einer bestimmten philosophischen Einstellung her zu begründen ist; aber diese Einstellung ist eben diejenige, die der wissenschaftlichen Betätigung überhaupt zugrundeliegt. Außerdem läßt sich kaum leugnen, daß diese Richtung des sozialwissenschaftlichen Denkens zu seiner Tradition gehört und daß die Vergangenheit ihre praktische Wirksamkeit gezeigt hat. Die Frage ist nur, ob wir uns entschließen, auch diese Tradition fortzuführen, oder ob wir wie in letzter Zeit die Probleme der unmittelbaren praktischen Anwendung in den Vordergrund stellen.

Diese rein informative Tätigkeit benötigt natürlich ebenfalls gewisse Relevanzkriterien, die der moralischen Einstellung entstammen. Sie deckt Sachverhalte und Zusammenhänge auf und hebt sie ins öffentliche Bewußtsein, die gerade wegen ihrer möglichen Bedeutung verschwiegen, bagatellisiert oder maskiert zu werden pflegen. Sie geht den herrschenden sozialen Vorurteilen an die Wurzel. Dadurch werden unter Umständen diejenigen sozialen Tatbestände erst enthüllt, aus denen dann Aufgaben für die politische Tätigkeit und damit für die Sozialtechnologie entstehen. Auch die reine Information hat Wirkungsmöglichkeiten in der modernen Gesellschaft, die leicht unterschätzt werden können. Die theoretische Arbeit selbst ist ja ein Teil des sozialen Lebens, das sie sich zum Gegenstand macht. Die Existenz einer freien Sozialwissenschaft, die sich ihre Themen selbst wählen kann und deren Ergebnisse

[52] s. zu diesem Punkt vor allem Gunnar *Myrdal*, Value in Social Theory, a.a.O., Kap. II: The Relation between Social Theory and Social Policy, insbesondere S. 15 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nicht gebunden sind, ist an sich schon ein Politikum von größter Bedeutung.

Darüber hinaus ist es sogar möglich, in den Prinzipien der wissenschaftlichen Methode selbst, zu denen das Wertfreiheitsprinzip ja gehört, eine Basis-Moral verkörpert zu sehen, die für alle Bereiche des sozialen Lebens bedeutungsvoll sein kann[53], da sie Kriterien enthält, die auch zur kritischen Prüfung moralischer Standards und Prinzipien verwendbar sind. Wir brauchen zwar keine normative Wissenschaft, aber die in den Methoden der wertfreien Wissenschaft enthaltenen Normen können größere soziale Bedeutung haben, als prima facie zu erkennen ist. Das methodische Prinzip der Wertfreiheit impliziert in diesem Sinne keineswegs die moralische Neutralität der Wissenschaft und der in ihren Methoden zum Ausdruck kommenden philosophischen Konzeption. Das ist vielleicht die einzige These, mit der die Verfechter der wertfreien Wissenschaft heute über Max *Weber* hinausgehen können, in einer Richtung allerdings, die für die Gegner des Wertfreiheitsprinzips möglicherweise nicht von allzu großem Interesse ist.

Zusammenfassung

I. Der Neo-Normativismus sucht die Notwendigkeit einer partiellen Normativierung der Sozialwissenschaften von den Erfordernissen ihrer praktischen Anwendung her zu erweisen und bringt entsprechende methodologische Einwände gegen das Wertfreiheitsprinzip vor. Seine Argumente beruhen weitgehend darauf, daß er die praktische Leistungsfähigkeit einer wertfreien Wissenschaft erheblich unterschätzt.

II. Für die Erörterung des Wertfreiheitsprinzips, das als Prinzip der Werturteilsfreiheit wissenschaftlicher Aussagensysteme zu verstehen ist, kommen von den Aussagearten der präskriptiven Sprache vor allem die normativen Aussagen in Betracht. Sie haben den Sinn, bestimmte Verhaltensweisen (Stellungnahmen, Entscheidungen, Handlungen) als gerechtfertigt zu deklarieren. Bei den Aussagen der präskriptiven Sprache kommt die normierende Funktion, an sich ein Tatbestand der pragmatischen Dimension, der auch bei anderen Aussagearten zu finden ist, explizit in der Grammatik zum Ausdruck.

III. Das Wertfreiheitsprinzip ist ein Bestandteil der metawissenschaftlichen Grundlage der Wissenschaften. Es gehört zu einer

[53] S. dazu z. B. den interessanten Aufsatz von Paul F. *Schmidt*, Ethical Norms in Scientific Method, The Journal of Philosophy, Vol. LVI, 1959, S. 644 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

methodologischen Konzeption, die den Akzent auf die intersubjektive Überprüfbarkeit der Aussagen legt. Auch methodologische Probleme können ungeachtet der kritisch-normierenden Funktion methodischer Prinzipien sachlich diskutiert werden.

IV. Bei der Analyse der Wertproblematik kann man zwischen der Ebene des Objektbereiches der Wissenschaft, der Ebene der Objekt-Sprache, d. h. der wissenschaftlichen Aussagen selbst, und der Ebene der Meta-Sprache unterscheiden. Heute wird oft von der Notwendigkeit meta-wissenschaftlicher Entscheidungen auf die wissenschaftlicher Werturteile geschlossen. Man übersieht dabei, daß man von Problemen der meta-sprachlichen Ebene zu Problemen der objekt-sprachlichen Ebene übergegangen ist.

V. Die wissenschaftliche Erkenntnis ist selektiv und erfordert daher Auswahlgesichtspunkte, die in der jeweiligen Problemstellung und der methodologischen Konzeption enthalten sind. Soweit das Interesse nur die Fragestellung beeinflußt, wird die wissenschaftliche Objektivität nicht beeinträchtigt. Eine Beeinflussung der Problemlösung, die auch für die Gegner des Wertfreiheitsprinzips nicht akzeptabel ist, kann dadurch ausgeschaltet werden, daß man die intersubjektive Überprüfbarkeit der Aussagen erhöht und ihre Überprüfung verschärft. Die methodische Relevanz objektbezogener Werturteile für die Überprüfung wissenschaftlicher Hypothesen ist bisher nicht nachweisbar.

VI. Es ist möglich, alle objektbezogenen Wertgesichtspunkte für die wissenschaftliche Analyse als Auswahlgesichtspunkte zu behandeln, so daß die Wertproblematik nur noch als metawissenschaftliches Relevanzproblem auftaucht. Auf diese Weise lassen sich normative Bestandteile wissenschaftlicher Aussagesysteme eliminieren und die Systeme dadurch neutralisieren.

VII. Im Hinblick auf die praktische Verwendbarkeit der Wissenschaft ist die Ablehnung des Wertfreiheitsprinzips insofern fragwürdig, als die Kriterien für leistungsfähige wertfreie Theorien so beschaffen sind, daß gerade sie als Grundlage für das praktische Handeln brauchbar sind. Sie können in technologische Systeme transformiert werden, die über menschliche Handlungsmöglichkeiten informieren. Eine solche Transformation erfordert keine Wertprämissen. Es muß wieder nur ein Relevanzproblem gelöst werden.

VIII. Soll eine Sozialtechnologie zur Grundlage politischen Handelns gemacht werden, dann müssen Entscheidungen über Zielsetzungen und Mittelverwendungen getroffen werden, die nicht aus der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wissenschaft ableitbar sind. Die politische Verwendung der Sozialwissenschaften kann in dem Versuch bestehen, das soziale Geschehen durch Einzeleingriffe zu beeinflussen (Intervention) oder in der Konstruktion bzw. Reform von Institutionen (Organisation). Die Technologie kann in beiden Fällen nur über relevante Wirkungsmöglichkeiten informieren.

IX. Zur Argumentation für eine normative Sozialwissenschaft läßt sich Folgendes sagen:

a) Die „pragmatische" oder „kontemplative" Motivation der Forscher ist nicht für die praktische Bedeutung ihrer Forschungsergebnisse entscheidend.

b) Die Unterscheidung zwischen hypothetischer und apodiktischer Einführung von Werturteilen ist nicht geeignet, den Unterschied zwischen normativer Sozialwissenschaft und Sozialtechnologie zu charakterisieren.

c) Die Einwände der Nicht-Realisierbarkeit und der Verwerflichkeit gegen technologische Systeme sind nicht akzeptabel, da sie von falschen Voraussetzungen ausgehen.

d) Die Fundierung normativer Systeme auf unmittelbare Interessen oder auf ein Bekenntnis ist nicht akzeptabel, da beide Verfahren auf eine Immunisierung wesentlicher Bestandteile dieser Systeme gegen kritische Argumente hinauslaufen.

e) Argumente, in denen die Bedeutung normativer Aussagen für die Analyse tatsächlicher Zusammenhänge betont wird, beruhen auf mangelnder Unterscheidung des Relevanz- und des Werturteilsproblems.

Beim Aufbau der normativen Wissenschaft zeigen sich also zusätzliche Schwierigkeiten.

X. Die Sozialwissenschaften haben über ihre technologische Verwendung hinaus noch eine weitere Möglichkeit praktischen Wirkens durch reine Information (Aufklärung).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wertfreiheit als methodisches Prinzip

(Schriftliches Diskussionsvotum zum Beitrag von H. *Albert*)

Von *Walther Wegener*

1. Zur Frage der Axiomatik einer Wissenschaft

Die Frage der Axiomatik ist eine Frage der „Wahl". Es würde eine Problemverschlingung und eine Verkennung der heterogenen Ebenen der Problematik darstellen, wenn man versuchen würde, mit Hilfe der Logik den Inhalt einer Axiomatik exakt zu beweisen. Ob im Raume der Axiomatik z. B. das Verhältnis von Sein zu Sollen antithetisch oder synthetisch aufzufassen sei, ist nicht mit den Mitteln einer rationalen Wissenschaft exakt beweisbar. Wir können lediglich feststellen, ob diese oder jene Axiomatik geeigneter ist, den Sachverhalt und die Problematik eines Erkenntnisgebietes zu erfassen. So können wir mit Hilfe der ordinalen Logik sagen, daß die Axiomatik A sach- und problemadäquater sei als die Axiomatik B. Wissenschaftliche Fruchtbarkeit einer Axiomatik kann darum nur als Indiz einer stärkeren Problem- und Sachadäquanz, niemals jedoch als Beweis für die „Richtigkeit" einer Axiomatik verstanden werden. Die Entscheidung für die eine oder die andere Axiomatik ist stets „metawissenschaftlich". Nur von einem bestimmten akzentuierten Erkenntnisideal her kann postuliert werden, daß diejenige Axiomatik, die ein Minimum von Werturteilen impliziert und ein Maximum an Wertfreiheit gewährleistet, die „beste" sei. Jede Axiomatik impliziert einen bestimmten Wissenschaftsbegriff und damit auch eine bestimmte Art und Methode der Wissenschaftsgrundlegung. Geht ein Wissenschaftler z. B. vom Neopositivismus (nicht als Philosophie) als Axiomatik einer Wissenschaft aus, so impliziert dies nicht einen rationalen, sondern einen akzentuiert rationalistischen Wissenschaftsbegriff.

2. Differenzierung zwischen Wertfreiheit und Werturteilsfreiheit

Das Prinzip der Wertfreiheit setzt eine wertfreie Wissenschaftssprache voraus. *Albert* unterscheidet verschiedene Sprachebenen, und zwar die Ebene der Objekt-Sprache — als Gegenstand einer Analyse — und die Ebene der Meta-Sprache als Instrument einer Analyse. Man könnte ergänzend zu diesen Ebenen noch die der Alltagssprache hinzufügen. Auf jeder der drei Ebenen ist im Kern eine Erkenntnis angelegt, auf der Ebene der Alltagssprache die vorwissenschaftliche Erkenntnis, die sog.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

unreflektierte Lebenserfahrung, auf der Ebene der Objekt-Sprache die spezifisch wissenschaftliche Erkenntnis und auf der der Meta-Sprache die „Meta"-Erkenntnis. Zugegeben, daß man die verschiedenen Sprachebenen zwar logisch sezieren, jedoch im praktischen Sprachgebrauch nicht trennen kann. Wörter und Ausdrücke sind „Konfektionskleider" für alle drei Sprachebenen. Die Crux besteht gerade darin, daß vorwissenschaftliches Verständnis, Tatsachenfeststellung und Werturteil in den Ausdrücken und Wörtern der Sprache ineinander stehen. An der Formulierung der Aussage: A ist ein ehrlicher Mensch oder z. B. das Unternehmen ist rentabel — kann man nicht ablesen, ob es sich um eine Tatsachenfeststellung oder um ein Werturteil handelt. Wenn aus dem Gesamtzusammenhang, in dem diese Äußerung steht, bzw. aus anderen Umständen, nicht geschlossen werden kann, ob im konkreten Falle eine Tatsachenfeststellung oder ein Werturteil vorliegt, dann ist die Frage nicht zu entscheiden. Ich bin mit Prof. Giersch der Meinung, daß die Wertgebundenheit der Sprache ein schlechthin fundamentales Phänomen ist. Im Prinzipiellen kann man Deskription und Präskription fein säuberlich trennen, im Sprachgebrauch selbst ist infolge des weiten Kleides der Sprache diese Trennung wenig hilfreich.

Das Prinzip der Wertfreiheit schließt, wenn ich Dr. *Albert* richtig verstanden habe, eine Anschauung ein, nach welcher der wissenschaftliche Vollzug in zwei Phasen einzuteilen ist, und zwar können wir unterscheiden den Raum der Wissenschaftseröffnung und den der Wissenschaftsdurchführung. Während in der Phase der Wissenschaftseröffnung durch die Beziehung auf einen Standpunkt, Wert, usw. aus dem heterogenen Kontinuum die relevante Wirklichkeit ausgewählt und damit das Erkenntnisobjekt konstituiert wird, kann gemäß dem Prinzip der Wertfreiheit im Raume der Wissenschaftsdurchführung, der ein „wertfreier" Raum sein muß, eine wertfreie Analyse durchgeführt werden. Es fragt sich nun, ob es einen solchen wertfreien Raum der Wissenschaftsdurchführung geben kann. Wirkt nicht vielmehr die Wertgebundenheit in der Phase der Wissenschaftseröffnung in die Phase der Wissenschaftsdurchführung hinüber? Die Entscheidung über die zu wählende Modellkonstruktion, die Frage der Berücksichtigung von long oder short run Wirkungen, die Selektion relevanter Kausalketten und die Entscheidung über die Länge dieser Kausalketten, alles das sind Fragen, die m. E. deutlich zeigen, wie die Wertgebundenheit in den wertfreien Raum der Wissenschaftsdurchführung hinüberwirkt und uns zeigen, daß die Analyse keineswegs „wertfrei" geführt werden kann. Hinzu kommt, daß die Instrumente der wissenschaftlichen Analyse, wie es z. B. die erwünschten oder unerwünschten Nebenfolgen eingesetzter Mittel in der teleologischen Analyse zeigen, keineswegs wertsteril sind und darum auch nicht sachadäquat in technische Instrumente transformiert werden können. Gerade die qualitativen Wirkungen ein-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gesetzter Mittel in der Wirtschaftspolitik machen deutlich, daß die eingesetzten Mittel mehr sind als reine wertfreie technische Instrumente.

3. Zur Frage der Wirtschaftspolitik

Die Schwierigkeiten, die immer dann auftauchen, wenn ein Politiker einen Nationalökonomen um seinen Rat befragt, glaubt man dadurch umgehen zu können, daß man in der Person des Wissenschaftlers drei Schichten unterscheidet, und zwar: 1. der Nationalökonom als Privatperson, 2. der Nationalökonom als Staatsbürger und 3. der Nationalökonom als spezifischer Fachwissenschaftler. Mir scheint diese Trichotomie in der Person des Nationalökonomen gefährlich von des Gedankens Blässe angekränkelt zu sein und lediglich eine formaltheoretische Scheinlösung zu ermöglichen. Das echte Problem besteht doch gerade darin, daß der Politiker vom Nationalökonomen weder als Staatsbürger noch als Privatperson, sondern in den meisten Fällen gerade als spezifischer Fachwissenschaftler seinen Rat haben will. Die Aufgabe bestände gerade darin, daß der Nationalökonom als Fachwissenschaftler unter Wahrung des Wertes der wissenschaftlichen Erkenntnis wertfrei und werturteilsfrei seinen Rat erteilen könnte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Grundlagen, Grenzen und Entwicklungsmöglichkeiten der normativen Ökonomik

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Grundlagen, Grenzen und Entwicklungsmöglichkeiten der Welfare Economics

Von *Egon Sohmen*

Die folgende Analyse versucht eine kritische Würdigung der Welfare Economics, wie sie sich uns heute darbietet. Es wird vorausgesetzt, daß der Leser bereits mit dieser Disziplin vertraut ist. Es werden ausschließlich die Grundlagen der Welfare Economics behandelt; aus Raummangel muß auch auf die bloße Erwähnung vieler Probleme von weniger zentraler Bedeutung verzichtet werden, wenn auch viele von ihnen vielleicht nicht weniger weit von einer wirklichen Lösung entfernt sind als die hier besprochenen Fragen. Für eingehenderes Studium sei auf die beiden Standardwerke von J. de V. Graaff und I. M. D. Little verwiesen[1].

I. Theorie

1. Die Daseinsberechtigung der Wohlfahrtsökonomik

Die vorherrschende Auffassung über die Wohlfahrtsökonomik läßt sich kurz dadurch kennzeichnen, daß vor allem die Fragwürdigkeit ihrer Grundlagen, die Enge ihrer Grenzen und der Mangel an Entwicklungsmöglichkeiten betont wird. In vieler Hinsicht wird diese Auffassung in der folgenden Untersuchung nur bestätigt. Dennoch fällt der Nachweis nicht schwer — nur ein scheinbarer Gegensatz — daß sich die weit verbreitete grundsätzliche Ablehnung jeder wohlfahrtsökonomischen Analyse nicht mit der Aufstellung irgendwelcher wirtschaftspolitischer Maximen verträgt. Die überwiegende Mehrheit der Sozialökonomen gibt sehr eindeutige Ansichten darüber kund, wie konkrete wirtschaftspolitische Fragen gelöst werden sollen. Wird aber die Be-

---

[1] J. de V. *Graaff*, Theoretical Welfare Economics, Cambridge University Press, 1957; I. M. D. Little, A Critique of Welfare Economics, 2. Aufl., Oxford University Press, 1957. In deutscher Sprache liegen bisher nur einige wenige Darstellungen vor: P. *Keller*, Dogmengeschichte des wohlstandspolitischen Interventionismus, Winterthur: Verlag P. G. Keller, 1955; J. *Pahlke*, Welfare Economics, Berlin: Duncker & Humblot, 1960; R. *Jochimsen*, Ansatzpunkte der Wohlstandsökonomik, Basel und Tübingen: S. C. B. Mohr, 1961; H. *Giersch*, Kap. 3 in Allgemeine Wirtschaftspolitik, Band B 9 der Reihe „Die Wirtschaftswissenschaften", Wiesbaden: Gabler, 1960; ferner Artikel von H. *Giersch* (Zeitschr. f. d. ges. Staatswiss., Bd. 107, 1951), W. *Weber* (Zeitschr. f. Nationalökonomie, Bd. 13 und 14, 1952 und 1954) und E. *Lauschmann* (Weltwirtsch. Archiv, Bd. 74, 1955).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rechtigung jeder wohlfahrtsökonomischen Analyse geleugnet, so begibt man sich damit, was nicht immer eingesehen zu werden scheint, auch jeder Möglichkeit, wirtschaftspolitische Urteile mit allgemeinem Gültigkeitsanspruch zu fällen.

Setzt sich jemand etwa für die Beseitigung, Erhöhung oder auch nur Beibehaltung von Zöllen ein, plädiert er für eine Politik der Vollbeschäftigung oder sieht er in der Stabilität des Preisniveaus ein erstrebenswertes Ziel der Wirtschaftspolitik, so unterliegen seiner Argumentation zwangsläufig in jedem Falle ganz bestimmte wohlfahrtsökonomische Vorstellungen. Die Weigerung, dies wahrhaben zu wollen, bedeutet nur, daß wohlfahrtsökonomische Betrachtungen unbewußt angestellt werden und daher im Zweifel auch wesentlich verschwommenerer Art sind, als dies bei voller Erkenntnis ihrer Anwendung der Fall wäre. Es ist nur ein kleiner Schritt von der hier kritisierten Haltung zu der Einstellung jenes vielgelästerten „Praktikers", der alle Theorie in Grund und Boden verdammt, ohne zu erkennen, daß auch seine — meist sogar sehr eindeutigen — Ansichten über wirtschaftliche Fragen auf bestimmten theoretischen Vorstellungen beruhen müssen.

Da jedes wirtschaftspolitische Problem irgendeine Lösung erheischt — und man sollte sich immer bewußt sein, daß auch die Beibehaltung des jeweiligen Status quo nur eine der möglichen Lösungen ist —, werden jederzeit und überall, ob man will oder nicht, ganz bestimmte wohlfahrtsökonomische Kriterien angewandt. Es kann daher nicht so abwegig sein, sich über das Wesen dieser Kriterien genauere Aufklärung zu verschaffen. Wenn die nähere Untersuchung das für viele Neulinge erfahrungsgemäß betrübliche Ergebnis zeitigt, daß es in vielen Fällen kein eindeutiges und universell „richtiges" Kriterium gibt, berechtigt dieses Resultat nicht dazu, über die abstrakte Wohlfahrtsökonomik als solche den Stab zu brechen. Meines Wissens hat auch noch kein ernst zu nehmender Jurist aus der heute allgemein anerkannten Tatsache, daß es kein universell gültiges Naturrecht gibt, die Schlußfolgerung abgeleitet, die Jurisprudenz ermangele jeder Daseinsberechtigung. Auch und gerade die Entdeckung der engen Grenzen allgemein gültiger „objektiver" Urteile darf als wichtige wissenschaftliche Erkenntnis gewertet werden.

Ähnliches gilt für die Einsicht, daß wirtschaftspolitische Entscheidungen, und zwar ausnahmslos *alle*, von bestimmten Werturteilen ausgehen müssen. Diese Einsicht ist vielleicht noch nicht Allgemeingut der Sozialökonomen. Der Einwand, daß ein bestimmter wirtschaftspolitischer Vorschlag nur bei Unterstellung gewisser Werturteile gültig und sinnvoll sei, hat vermutlich schon so manchen Reformer aus dem Konzept und vielleicht um den Erfolg gebracht. Denn in der Regel versteckt sich hinter dieser Feststellung der Vorwurf, es handle sich um

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

unberechtigte, da willkürliche Wertvorstellungen. Jeder Einwand dieser Art läßt sich jedoch durch den einfachen Hinweis darauf entkräften, daß die Ablehnung einer wirtschaftspolitischen Forderung gleichfalls von bestimmten Werturteilen ausgehen muß.

Nun sind allerdings die verschiedenen Werturteile, auf die wir bei der Erörterung wirtschaftspolitischer Streitfragen stoßen, nicht wirklich „gleichberechtigt". Zu unserem Glück, wären wir doch ansonsten zu einem halt- und hemmungslosen Nihilismus verurteilt, in dem alles und nichts gleich richtig und gleich wichtig wäre. Wir dürfen wohl auch dafür dankbar sein, daß die Gegner jeder wohlfahrtsökonomischen Analyse ihre Thesen nicht bis zu dieser letzten, zwingenden Konsequenz durchdacht haben und anwenden.

Die unterschiedliche Plausibilität verschiedener Werturteile beruht, darüber sollten wir uns ebenfalls im klaren sein, im wesentlichen auf Traditionen und Denkgewohnheiten, die in verschiedenen Kulturkreisen und sozialen Schichten durchaus voneinander abweichen können. Die Grundthese der Paretianischen Wohlfahrtsökonomik sei als Beispiel eines echten Werturteils genannt, das in den Ländern „westlicher" Kultur so allgemeine Anerkennung genießt, daß es meistens nicht einmal als solches erkannt wird. Bekanntlich besagt diese These, daß sich die Wohlfahrt eines Gemeinwesens erhöht, wenn der Nutzengrad aller Mitglieder außer einem unverändert bleibt und dieses eine Mitglied eine Besserung erfährt[2]. Nur wenige würden sich vermutlich der Ansicht verschließen, eine Änderung sei zu begrüßen, wenn sich dadurch mindestens ein Individuum wohler fühlen kann und kein anderes benachteiligt wird.

2. *Die Wohlfahrtsfunktion*

Seit Bergsons bahnbrechender Arbeit[3] kennen wir den Begriff der „Wohlfahrtsfunktion". Sie wird definiert als eine Regel, die alle denkbaren gesellschaftlichen Zustände[4] (social states) nach ihrem „Wohl-

[2] V. *Pareto,* Manuel d'économie politique, Paris: Girard, 1909, S. 617.

[3] A. *Bergson,* A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics, Quarterly Journal of Economics, Bd. 52, 1938, S. 210—234.

[4] Ein „gesellschaftlicher Zustand" ist definiert durch die jedem einzelnen Individuum zur Verfügung stehenden Gütermengen, die von ihm erstellten Faktorleistungen, die rechtliche Stellung jedes einzelnen Individuums zu den anderen Mitgliedern der Gemeinschaft und alle sonstigen Faktoren, die von Einfluß auf das Nutzenniveau irgendeines Mitgliedes der Gemeinschaft sind. Die Wohlfahrtsökonomik beschäftigt sich mit den wirtschaftlichen Bestimmungsgründen des individuellen Nutzens und abstrahiert in der Regel zur Vereinfachung und Straffung der Darstellung von außerökonomischen Faktoren. Dies besagt keineswegs, wie ihr vielfach vorgeworfen wird, daß sie alles außer den (im Vergleich zu anderen Lebensäußerungen „primitiven") wirtschaftlichen Vorgängen für bedeutungslos erklärt. Es bedeutet vielmehr, daß sie bei der Wertung gesellschaftlicher Zustände nach ihrem rein ökonomischen Gehalt nichtökonomische Faktoren als konstant annimmt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fahrtsgehalt" ordnet. Mit dem tatsächlichen Besitz eines solchen Zaubermittels wären alle unsere Probleme gelöst. Wir dürfen getrost alle Hoffnung fahren lassen, diesen Stein der Weisen jemals zu finden. Die Wohlfahrtsfunktion kann nicht mehr bedeuten als ein nützliches gedankliches Hilfsmittel, um die verschiedenen Werturteile bzw. Werturteilssysteme, die für wohlfahrtsökonomische Untersuchungen in Frage kommen, systematisch und übersichtlich zu ordnen. So war sie auch ursprünglich von Bergson gedacht.

Am Rande sei bemerkt, daß der Begriff der Wohlfahrtsfunktion gelegentlich in einem anderen Sinn gebraucht wird, nämlich für einen politischen *Entscheidungs*mechanismus. Um Mißverständnisse zu vermeiden, sollte man die Verwendung dieses Ausdrucks auf den eigentlichen Begriff der Wohlfahrtsfunktion beschränken und die Frage der *Wünschbarkeit* verschiedener Zustände streng von der ihrer *Realisierbarkeit* in einem bestimmten Gemeinwesen mit gegebener (geschriebener oder ungeschriebener) Verfassung trennen. Wenn auch die Frage von größtem Interesse ist, ob und wie bestimmte wohlfahrtstheoretische Kriterien in der Praxis durchgesetzt werden können, sollte nicht übersehen werden, daß es sich dabei um ein Problem ganz anderer Art handelt.

3. *Die „Neue Wohlfahrtsökonomik" der Pareto-Optima*

Gehen wir zunächst auf das dürftigste Skelett einer Wohlfahrtsfunktion ein, die sonst nichts als das bereits erwähnte „individualistische" Werturteil ausdrückt, daß der Gesamtnutzen eine positive Funktion der Individualnutzen sein soll. Ein Ordnungsprinzip dieser Art erlaubt die Bestimmung eines Teilbereichs gesellschaftlicher Zustände, in denen eine Nutzenerhöhung eines Individuums nur auf Kosten anderer Individuen erreicht werden kann. Diese „Pareto-Optima" tragen den Namen des Pioniers, der erstmals die genauen Bedingungen für diese Zustände ableitete[5].

Es ist sattsam bekannt, daß es, sobald wir über eine Robinsonwirtschaft hinausgehen, eine unendliche Vielzahl solcher Pareto-Optima gibt. Pareto wurde mit gewissem Recht vorgeworfen, diese Tatsache nicht deutlich genug hervorgehoben zu haben[6]. Da sein Kriterium keine Hand-

[5] V. *Pareto*, a.a.O., Kap. 6 und S. 617 ff. Eine anschauliche Darstellung findet sich in *Little*, a.a.O., Kap. 8.

[6] Man tut Pareto jedoch unrecht, wenn man behauptet, er habe das Problem nicht erkannt. Auf Seite 362 des *Manuel* schreibt er: "Le problème se divise en deux autres, qui sont complètement différents et qui ne peuvent pas être résolus avec les mêmes critériums: 1° Nous avons un problème de distribution ... Il faut faire intervenir des considérations éthiques, sociales de différent genre, des comparaisons d'ophélimité de différents individus, etc. ... 2° Nous avons un problème de productions ..."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

habe bietet, um Pareto-Optima untereinander nach ihrem Wohlfahrtsgehalt zu vergleichen, wird es vielfach vollkommen verworfen.

Es ist unbestritten, daß es immer eine unendliche Vielzahl von Zuständen gibt, in denen zwar manche oder alle Paretobedingungen verletzt werden, die aber nach allgemeiner Ansicht vielen Pareto-Optima wegen ihres höheren Maßes an Einkommensgerechtigkeit überlegen sind. Wichtige Gründe scheinen mir trotzdem das Paretoprinzip als den wichtigsten Markstein in der Dogmengeschichte der Wohlfahrtsökonomik auszuweisen. Erstens befindet sich das „Maximum maximorum" nach *jeder* denkbaren Wohlfahrtsfunktion individualistischer Prägung unter den Pareto-Optima; die Marginalbedingungen sind daher immer notwendige Bedingungen für die „beste" aller möglichen Welten (wobei wir die Frage, inwieweit die Suche nach einer „besten aller Welten" überhaupt sinnvoll ist, vorläufig beiseite lassen wollen). Zweitens gibt es für jedes Pareto-Suboptimum die Möglichkeit einer „kostenlosen" Verbesserung für einen Teil der Gesellschaft. Die Frage ist berechtigt, warum man sich jemals mit „zweitbesten", nachweisbar nichtoptimalen Zuständen begnügen soll.

Schließlich ist das Prinzip von großem pädagogischem Wert. Auch kluge Leute sind sich nach meiner Erfahrung vielfach der Tatsache nicht bewußt, daß es in der realen Welt in aller Regel möglich ist, den Lebensstandard vieler Mitglieder der Gesellschaft auch bei gleichbleibendem Stand der Technik zu heben, ohne daß irgend jemand zu Schaden käme (und sei es auch nur dadurch, daß höhere Arbeitsleistung von ihm verlangt wird). Die praktische Bedeutung der Paretobedingungen wird im zweiten Teil dieser Arbeit noch ausführlicher gewürdigt.

4. Interpersonelle Vergleiche

Eine fruchtbare Wirtschaftspolitik kann sich nicht mit der Erfüllung der Paretobedingungen begnügen. Jedes Ordnungsprinzip, das darüber hinausgeht, setzt jedoch interpersonelle Vergleiche voraus.

Die Lösung dieses Problems wäre dann besonders einfach, wenn man die These des Utilitarismus unterstellen könnte, daß Nutzen kardinal meßbar ist und das Gemeinwohl jeweils als Summe der Individualnutzen definiert werden kann. Diese Hypothese spottet, wie kaum näher erläutert werden muß, ganz offensichtlich der Wirklichkeit.

Nicht viel besser ergeht es dem Lösungsversuch Lerners, der nach dem zweifelhaften Grundsatz der Gleichwahrscheinlichkeit des Unbekannten die These des „equal enjoyment" aller Menschen aufstellte und daraus die Forderung gleichmäßiger Einkommensverteilung ableitete[7].

[7] A. P. *Lerner*, The Economics of Control, New York; Macmillan, 1944, S. 24 bis 25. Siehe dazu auch die Kritik Milton *Friedmans* in: Essays in Positive Economics, Chicago University Press, 1953, S. 307—311.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abgesehen von der Tatsache, daß die These in offensichtlichem Widerspruch zur empirischen Beobachtung steht, würde die Anwendung des Lernerschen Grundsatzes vermutlich den Leistungswettbewerb weitgehend lahmlegen und auf diese Weise zu einer untragbaren Verminderung des allgemeinen Wohlstandes führen.

Eine besonders unter angelsächsischen Theoretikern seit Bergson sehr beliebte Lösung ist eine Wohlfahrtsfunktion mit interpersoneller Vergleichsmöglichkeit, die nur ordinale Nutzenfunktionen voraussetzt. Damit glaubt man einerseits, die wirklichkeitsfremden Vorstellungen des Utilitarismus über die Möglichkeit der Nutzenmessung, andererseits die Beschränkung auf die „trivialen" Vergleiche nach dem Pareto-Prinzip überwunden zu haben[8].

Ich vermag nicht einzusehen, daß damit für die *praktischen* Aufgaben der Wirtschaftspolitik irgendetwas gewonnen sein soll. Die Aufgabe, mit dieser Methode eine lückenlose, transitive Wertung aller gesellschaftlichen Zustände und damit ein eindeutiges Wohlfahrtsmaximum zu bestimmen, setzt (solange wir der individualistischen Variante von Wohlfahrtsfunktionen treu bleiben) die Möglichkeit voraus, jeder erdenklichen individuellen Situation ein bestimmtes Nutzenmaß zuzuordnen und dann diese individuellen Nutzengrößen mit einem rationalen, in sich widerspruchsfreien System von gesellschaftlichen Gewichten zu versehen.

Es wird nichts darüber ausgesagt, auf welche Art diese Gewichte und die Maßstäbe für die Bestimmung der individuellen Nutzengrößen gefunden werden sollen. Dies bleibt ganz der Phantasie der jeweiligen Normen-Autorität überlassen. Damit sind wir jedoch in Wirklichkeit der Lösung realer Probleme keinen Schritt nähergekommen. Jedem Menschen bleibt es auf Grund dieser Maximen unbenommen, sich eine höchstpersönliche und vielleicht höchst wunderliche, aber trotzdem allen anderen gleichberechtigte Wohlfahrtsfunktion zu basteln. Der Grad der Willkür wird noch erhöht, wenn man, was an sich nicht unbedingt ausgeschlossen werden soll, auch von dem „individualistischen" Grundprinzip abgeht, nach dem die gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion eine monoton steigende Funktion der Individualnutzen sein muß. So mancher Leser der einschlägigen Literatur mag allerdings den fälschlichen Eindruck gewinnen, als seien durch das unerschrockene Postulat einer „modernen" Wohlfahrtsfunktion mit allen erwünschten Eigenschaften bereits alle Probleme gelöst. Gäbe es tatsächlich ein einziges, eindeutiges und „objektives" Wertungssystem dieser Art, das wir nur wegen der Unzulänglichkeit menschlicher Erfahrung und Einsicht nicht zu erkennen vermögen, so scheint mir der Unterschied zwischen dem hier

[8] *Bergson*, a.a.O.; *Samuelson*, a.a.O., Kap. 8; ders. Social Indifference Curves, Quarterly Journal of Economics, Bd. 70, 1956, S. 1—22.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

angeblich nur ordinalen Nutzenbegriff und dem altmodischen, kardinal meßbaren und interpersonell addierbaren Nutzen des alten Utilitarismus mit unbewaffnetem Auge nicht mehr erkennbar zu sein.

5. *Die Kompensationskriterien*

Ein anderer Ansatz zur Bewältigung (beziehungsweise Umgehung) interpersoneller Vergleiche wurde mit den sogenannten Kompensationskriterien unternommen. Kaldor und Hicks schlugen vor, eine Änderung dann als gesamtwirtschaftliche Verbesserung zu definieren, wenn die Nutznießer die Verlierer voll entschädigen könnten, ohne ihren Nutzenzuwachs einzubüßen[9].

Scitovsky zeigte zunächst, daß immer auch das umgekehrte Kriterium angewendet werden muß. Eine Verbesserung setzt voraus, daß die Verlierer die potentiellen Gewinner nicht ohne eigene Nutzeneinbuße voll entschädigen könnten, ohne daß die Änderung eintritt[10]. Bei einem beiderseitigen Vergleich zweier Situationen nach dem Scitovsky-Prinzip kann sich ein „Remis" ergeben.

Der Gedanke läge trotzdem nahe, eine Änderung zumindest dann zu befürworten, wenn die Anwendung des doppelten Scitovsky-Kriteriums beide Male denselben Zustand als überlegen ausweist. Die Geister scheiden sich an der Frage, ob die hypothetische Möglichkeit einer Kompensation genügen soll oder ob der Wohlfahrtstheoretiker das Signal zur Änderung nur dann erteilen darf, wenn die tatsächliche Kompensation aller potentiellen Verlierer gesichert ist.

Bei oberflächlicher Betrachtung scheinen die „Absolutisten", die immer tatsächliche Kompensation fordern, den allein vertretbaren Standpunkt einzunehmen. Zunächst kann man jedoch unschwer erkennen, daß diese Haltung ein unberechtigtes Vorurteil zugunsten des Status quo enthält. Außerdem ist, was vielleicht nicht immer klar erkannt wird, das „absolute" Kompensationskriterium (mit der Forderung nach voller Kompensation) völlig mit dem Paretoprinzip identisch. Wenn eine Änderung nur unter der Bedingung tatsächlicher Kompensation erfolgen darf, so müssen wir uns wiederum mit Schritten von einem Suboptimum in Richtung der ihm jeweils (nach dem Pareto-Prinzip) überlegenen Pareto-Optima bescheiden. Andere Pareto-Optima wären unerreichbar. Jede Möglichkeit einer Änderung wäre uns verwehrt, sobald wir uns an einem Pareto-Optimum befinden.

[9] N. *Kaldor*, Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility; J. R. *Hicks*, The Foundations of Welfare Economics, Economic Journal, Bd. 49, 1939, S. 549—552 und 696—712.

[10] T. *Scitovsky*, A Reconsideration of the Theory of Tariffs, Review of Economic Studies, Bd. 9, 1941/42, S. 89—110, abgedruckt in den Readings in the Theory of International Trade der American Economic Association, Philadelphia: Blakiston, 1949, S. 538—589.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ferner ist zu berücksichtigen, daß bekanntlich durch Einkommenstransfers in der Praxis fast immer irgendwelche Marginalbedingungen nicht nur des Konsums, sondern auch der Produktion verletzt werden. Es ist daher keineswegs ausgeschlossen, daß das Sozialprodukt bei dem *Versuch* der tatsächlichen Kompensation zu sehr zusammenschmilzt, um alle potentiellen Verlierer kompensieren zu können.

Schließlich dürfen Befürworter des absoluten Kompensationskriteriums nicht übersehen, daß zusätzlich zu allen sonstigen administrativen Schwierigkeiten und Kosten einer Kompensation Täuschungsmanöver von Vorteil wären. Nur ein Spitzelstaat, dessen verantwortliche Leiter mit überirdischen Sehergaben ausgestattet sind, könnte individuelle Präferenzsysteme bis ins letzte Detail durchleuchten und verhindern, daß die zu entschädigenden Individuen durch fälschliche Darstellung ihrer Präferenzen einen unberechtigten Vorteil aus der Änderung ziehen.

Gewisse Parallelen bestehen zwischen dem doppelten Scitovsky-Kriterium und dem etwas gröberen Indexziffernkriterium. Dazu werden die realen Volkseinkommen der beiden Situationen, ermittelt auf zwei Arten durch Korrektur des Nominaleinkommens mit den Preisindizes nach Laspeyres und nach Paasche, miteinander verglichen[11]. Alle verwendeten Preise sollten allerdings Gleichgewichtspreise sein. Es läßt sich zeigen, daß das doppelte Indexziffernkriterium für infinitesimale Veränderungen mit dem doppelten Scitovsky-Kriterium identisch ist. Für endliche Änderungen, die in der Praxis selbstverständlich allein interessieren, sind die Zusammenhänge weniger eindeutig. Leider fehlt es hier an Raum, um hierauf näher einzugehen[12].

Es sei besonders darauf hingewiesen, daß die Beurteilung zweier gesellschaftlicher Zustände nach dieser Methode in der Praxis die einzig mögliche ist. Wie bereits betont, würde die Anwendung des „exakten" Kompensationskriteriums die lückenlose Kenntnis der Indifferenzgebilde aller Individuen voraussetzen, was vermutlich noch wesentlich über das hinausgeht, was das einzelne Individuum selbst über sich weiß. Glücklicherweise ist eine Verwirklichung dieses Alptraumes auf absehbare Zeit nicht zu befürchten.

---

[11] Werden die Preise und Quantitäten der verschiedenen Güter in zwei Situationen mit P_1 und Q_1 bzw. P_2 und Q_2 bezeichnet, so weist nach dem doppelten Indexziffernkriterium die Situation 2 dann ein höheres Realeinkommen auf, wenn $\Sigma P_2 Q_2 \geqq \Sigma P_2 Q_1$ und $\Sigma P_1 Q_2 > \Sigma P_1 Q_1$.

[12] Die Ungleichung $\Sigma P_2 Q_2 \geqq \Sigma P_2 Q_1$ ist eine hinreichende Bedingung für die Erfüllung des (eigentlichen) Scitovsky-Kriteriums. Dagegen ist die Ungleichung $\Sigma P_1 Q_2 > \Sigma P_1 Q_1$ nur eine notwendige, keine hinreichende Bedingung für die Erfüllung des Kaldor-Hicks-Kriteriums. Der interessierte Leser sei verwiesen auf P. A. *Samuelson,* Evaluation of Real National Income, Oxford Economic Papers, N. S., Bd. 2, 1950, S. 1—29, und den Anhang zu meinem Flexible Exchange Rates, Chicago University Press, 1961.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mit besonderem Nachdruck vertritt Little den unbedingten Vorrang der Einkommensgerechtigkeit bei der Anwendung der Kompensationskriterien, wenn er auch seine Position in der zweiten Auflage seines Werkes abgeschwächt hat[13]. Eine Änderung ohne Kompensation sei immer dann nicht zu befürworten, wenn die Verteilungswirkung „ungünstig" ist, ungeachtet der Erfüllung irgendwelcher Kompensationskriterien. Hat die Änderung dagegen „günstige" Verteilungswirkungen, so solle sie immer stattfinden, solange auch nur eine Hälfte des doppelten Kompensationskriteriums erfüllt ist. Änderung mit Kompensation bzw. Neuverteilung ohne Änderung empfiehlt Little zur Verwirklichung der jeweils effizientesten und gleichzeitig verteilungspolitisch „besten" der möglichen Lösungen[14].

All dies setzt voraus, daß eindeutige Maßstäbe für die Wertung der Verteilungsgerechtigkeit bestehen. Little hat sich nirgendwo auch nur andeutungsweise darüber ausgesprochen, welche konkreten Grundsätze ihm dafür vorschweben. Trotzdem kehren seine Kompensationskriterien gegenüber der herkömmlichen Betrachtungsweise den Spieß genau um. Während die meisten Kritiker der Wohlfahrtsökonomik die Möglichkeit einer isolierten Beurteilung des reinen *Allokationsaspekts* bestritten haben, sieht Little sogar eine Möglichkeit, den reinen *Verteilungsaspekt* einer fiktiven wirtschaftspolitischen Maßnahme genau zu bestimmen und von den Allokationswirkungen getrennt zu beurteilen. Diese Möglichkeit erscheint mir als ein „Grinsen ohne Katze" frei nach *Alice im Wunderland*[15].

Professor Samuelson hat darauf hingewiesen, daß für den Vergleich zweier Zustände mit Hilfe von Kompensationskriterien nicht nur die tatsächlichen Verteilungen in diesen beiden Situationen, sondern *alle* denkbaren Verteilungskonstellationen berücksichtigt werden müßten. Es zeigt sich dann, daß auch die gleichzeitige Erfüllung beider Teile des Scitovsky-Kriteriums nicht vor der Möglichkeit eines Widerspruchs bewahrt. Für andere als die beiden beobachteten Verteilungskonstellationen können sich die „Nutzenmöglichkeitsfunktionen" (utility possibility functions) der beiden Situationen überschneiden[16]. Diese Tatsache in Verbindung mit unseren früheren Erwägungen läßt „stückweise" Wohlfahrtsvergleiche nach Art der Kompensationskriterien in einem sehr zweifelhaften Licht erscheinen.

---

[13] I. M. D. *Little*, a.a.O., 1. Aufl. 1950, 2. Aufl. 1957, Kap. 6.

[14] Ebda., S. 105.

[15] *Littles* Ansichten in dieser Frage wurden auch in den Besprechungen des Buches durch K. J. *Arrow* im American Economic Review, Bd. 41, 1951, S. 923—934, und J. E. *Meade* im Economic Journal, Bd. 69, 1959, S. 124—129, kritisiert.

[16] P. A. *Samuelson*, Evaluation of Real National Income, Oxford Economic Papers, N. S., Bd. 2, 1950, S. 10.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

6. *Die Totalbedingungen*

Ein berechtigter Einwand gegen alle Wohlfahrtskriterien in Form von Marginalbedingungen ist, daß durch sie nur ein Maximum für die unmittelbare Umgebung des betrachteten Punktes garantiert wird. Vorausgesetzt wird überdies, daß auch alle sekundären Bedingungen für ein Maximum erfüllt sind; ansonsten könnte ein Minimum oder ein Extremum anderer Art vorliegen. Das Maximum maximorum ist nur dann erreicht, wenn nicht nur infinitesimale, sondern auch alle großen Schritte in jeder beliebigen Richtung zu keinem höheren Wohlfahrtsniveau führen. Das bekannteste Beispiel für dieses allgemeinere Problem ist die Frage, ob sich die Investitionen zur Einführung eines neuen Gutes, in aller Regel keine „marginale" Veränderung, gesamtwirtschaftlich lohnen würden.

Der aufmerksame Leser dürfte gemerkt haben, daß hier etwas unterstellt wurde, was wir bisher ausdrücklich ablehnen mußten, nämlich die Feststellbarkeit eines eindeutigen Wohlfahrtsmaximums auch nur *im Kleinen*. Diese Möglichkeit möchte ich auch weiterhin bezweifeln, sie jedoch bis auf weiteres als Arbeitshypothese akzeptieren, um die mit den Totalbedingungen verbundenen Schwierigkeiten besser aufzeigen zu können. Es unterliegt keinem Zweifel, daß gerade dieser Teilbereich der Wohlfahrtsökonomik besonders im Argen liegt. Während sich in vielen anderen Fragen zumindest eindeutig *negative* Schlußfolgerungen bezüglich der Durchführbarkeit gewisser Prinzipien ziehen lassen, tappen wir in der Frage der Totalbedingungen fast völlig im Dunkeln.

Bekanntlich beruht die Möglichkeit einer Wohlfahrtserhöhung durch größere strukturelle Änderungen, wenn kleine Schritte nur zu einer Verschlechterung führen können, auf der Unteilbarkeit gewisser Produktionsfaktoren (bzw. ganzer Betriebe). Die einzige bisher entwickelte Methode zur Behandlung dieser Fragen, die sich zumindest den Anschein der Exaktheit gibt, stützt sich auf den Marshallschen Begriff der Konsumentenrente und verwandte Konstruktionen[17]. Eine zusätzliche unteilbare Anlage ist nach der üblichen Ausdrucksweise immer dann zu erstellen, wenn ihr sozialer Gesamtwert über den sozialen Gesamtkosten liegt. Dies ist jedoch nicht mehr als die Definition einer Verbesserung. Die Schwierigkeiten beginnen mit der Frage, wie der „soziale Gesamtwert" und die „sozialen Gesamtkosten" bestimmt werden können.

Marshall sah das geeignete Maß für den sozialen Gesamtwert in dem

---

[17] A. *Marshall*, Principles of Economics, 8. Aufl., London: Macmillan, 1920, Buch III, Kap. 6. In neuerer Zeit hat sich vor allem Professor Hicks mit den Anwendungsmöglichkeiten der Konsumentenrente (bzw. ihr verwandter Begriffe in einem System ordinaler Nutzengrößen) auf das Problem der Totalbedingungen befaßt. J. R. *Hicks*, Artikel im Review of Economic Studies, Bände 8, 9, 11 und 13. S. auch A. M. *Henderson*, ibid., Band 8, 1940/41, I. M. D. *Little*, a.a.O., Kap. 10, und J. de V. *Graaff*, a.a.O., Kap. 7.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gesamterlös bei vollkommener monopolistischer Diskriminierung, anders ausgedrückt, dem Integral unter der Nachfragefunktion bis zu dem Punkt, an dem tatsächlich produziert werden soll. Dieser Gesamterlös ist auch gleich der Summe des ohne Preisdiskriminierung erzielbaren privatwirtschaftlichen Erlöses und der „Konsumentenrente". Die sozialen Gesamtkosten wären in analoger Weise zu definieren als die bei vollkommener monopsonistischer Diskriminierung auf allen Faktormärkten entstehenden Kosten.

Schwerwiegende Einwände rauben diesem Prinzip jede praktische Bedeutung. Noch von relativ geringem Gewicht ist die Tatsache, daß es von der Existenz externer Ersparnisse und Kosten abstrahiert. Unverkennbar ist sein typisch Marshallscher Partialcharakter. Aber bereits die „partiale" Anwendung des Prinzips begegnet unübersehbaren Schwierigkeiten. Wir kennen für kein einziges Gut auch nur die Nachfragefunktion unter ceteris-paribus-Annahmen in ihrem ganzen Verlauf. Für eine gültige „Totalbedingung" kann aber einzig und allein eine Nachfragekurve unter mutatis-mutandis-Annahmen von Interesse sein, die alle Auswirkungen von Änderungen in diesem einen Markt auf die gesamte übrige Volkswirtschaft berücksichtigt. Die Schätzung dieser Funktion im luftleeren Raum (solange das neue Gut noch nicht produziert wird, ist auch seine Nachfragefunktion nicht empirisch bestimmbar) ist erst recht so gut wie unmöglich.

Gesetzt den Fall, wir hätten alle Schwierigkeiten der Bestimmung der mutatis-mutandis-Nachfragefunktion des betreffenden Gutes überwunden und die Totalbedingung, deren Richtigkeit in dieser Form vorerst einmal unterstellt sei, spräche für die Erstellung der Anlagen zu seiner Produktion. Dasselbe Resultat kann sich auch, einzeln betrachtet, für 10 000 andere Güter ergeben. Würden aber die zusätzlichen Produktionsanlagen für alle 10 000 Güter tatsächlich errichtet, so könnte die Folge, wie leicht einzusehen ist, eine *Verschlechterung* der wie immer definierten gesellschaftlichen Wohlfahrt sein. Jede „Totalbedingung", die sich mit nur *einem* Gut oder einer einzigen größeren Anlage beschäftigt, ist bei weitem nicht „total" genug. Die Produktionsfaktoren, die in den oben angenommenen 10 000 neuen Anlagen eingesetzt werden sollen, müssen bei Vollbeschäftigung an irgendeiner anderen Stelle abgezogen werden. Die durch das verminderte Angebot anderer Güter eintretende Wohlfahrtseinbuße kann bei diesem großen Schritt den Wohlfahrtszuwachs durch die neuen Güter überkompensieren, auch wenn sich bei isolierter Betrachtung die Neueinführung jedes dieser Güter für sich allein zu lohnen scheint.

In Wirklichkeit brauchten wir daher ein Kriterium, das uns anzeigt, wie viele von den 10 000 Gütern gleichzeitig zusätzlich hergestellt werden sollten. Dies wäre vermutlich nur ein kleiner Teil dieser Menge, der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auch auf Null sinken oder gar negative Werte annehmen könnte. Es ist aber auch ohne weiteres denkbar, daß sich bei globaler Sicht wegen möglicher Komplementaritätsbeziehungen die Produktionsaufnahme für eine Anzahl von Gütern außerhalb der 10 000 empfiehlt. Die einzig richtige „Totalbedingung" müßte daher schlechterdings *alle* irgendwie vorstellbaren Güter *gleichzeitig* einbeziehen. Die Vermessenheit eines solchen Beginnens ist so offensichtlich, daß demgegenüber alle weiteren Einwände verblassen. Sie sollen nur ihres theoretischen Interesses wegen angeführt werden. Diese Einwände ergeben sich bereits wieder für die isolierte Betrachtung eines *einzigen* Marktes.

Zunächst gibt es mindestens vier verschiedene Arten von „Konsumentenrenten". Die Marshallsche Abart ist die theoretisch am wenigsten befriedigende unter ihnen, da sie unter anderem die unhaltbare Annahme konstanten Grenznutzens des Einkommens für alle Individuen voraussetzt[18]. Allerdings gehören alle anderen Varianten dem Reich abstrakter Theorie an; ihre praktische Anwendbarkeit würde die genaue Kenntnis sämtlicher individuellen Indifferenzgebilde voraussetzen.

Was die Kosten anbetrifft, so ist die obige Definition der sozialen Gesamtkosten als die bei vollständiger Diskriminierung auf den Faktormärkten entstehenden Kosten nur dann richtig, wenn in der gesamten übrigen Wirtschaft vollkommene Konkurrenz herrscht. Sobald es anderswo unvollkommene Märkte gibt, liegt der Wert der Grenzprodukte aller Faktoren in diesen Produktionszweigen über den Faktorpreisen. Werden Faktoren aus jenen Bereichen abgezogen, so sind die Produktionskosten in der neu projektierten Anlage bei Berechnung der Marktpreise für die zu verwendenden Faktoren ein unzureichender Ausdruck für die tatsächlichen sozialen Kosten, den Wert des anderswo verursachten Konsumschwundes[19].

Gegenüber dem utopischen Kriterium, das sozialen Gesamtwert und soziale Gesamtkosten einander gegenüberstellt, gibt es in der Praxis eine sehr einfache und handliche „Totalbedingung": die privatwirtschaftliche Rentabilität. Es ist leicht einzusehen, daß in allen Fällen, in welchen das utopische Kriterium auch wirklich gilt, privatwirtschaftliche Rentabilität einer Anlage immer eine hinreichende Bedingung für ihre gesamtwirtschaftliche Nützlichkeit ist, und zwar sowohl bei Anwendung wie bei Abwesenheit monopolistischer und monopsonistischer Preisdiskriminierung[20]. Könnten wir auf das utopische Kriterium ver-

[18] Für Einzelheiten sei auf das in der vorhergehenden Fußnote angeführte Schrifttum verwiesen.

[19] Ebda.

[20] Dies geht ganz einfach daraus hervor, daß das bestimmte Integral unter der Nachfragekurve immer größer sein muß als der Flächeninhalt von Rechtecken, die unter der Nachfragekurve eingezeichnet werden. Entsprechendes gilt für die Kostenseite.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

trauen, so wäre es (immer unter der Annahme, daß keine externen Kosten auftreten) niemals möglich, daß privatwirtschaftlich gewinnbringende Produktion eines Gutes gesamtwirtschaftlich schädlich ist. Es gäbe dann aller Wahrscheinlichkeit nach zu wenig Produktdifferenzierung.

Diese Schlußfolgerung beleuchtet die Fragwürdigkeit der utopischen Totalbedingung auch für den Fall, daß sie praktisch anwendbar wäre. Die Analyse des unvollständigen oder monopolistischen Wettbewerbs durch Chamberlin und Robinson[21] legt im Gegensatz zu diesem Ergebnis eher die Vermutung allzu großer Produktdifferenzierung in den meisten Bereichen nahe. Der scheinbare Gegensatz erklärt sich sehr einfach aus der, wie oben bereits erwähnt, unrichtigen Wiedergabe der gesamtwirtschaftlichen Alternativkosten durch die privatwirtschaftlich errechneten Kosten, wenn Preise und Grenzkosten in der übrigen Wirtschaft voneinander abweichen.

Zusätzlich zu allen übrigen Mängeln ist noch zu betonen, daß die Grundlage aller bisher vorgeschlagenen Totalbedingungen ein Kompensationskriterium ist. Ohne Ausnahme unterliegen sie daher auch all den Einwänden, die gegen das Kompensationsprinzip gerichtet werden können. Der „soziale Gesamtwert" und die „sozialen Gesamtkosten" einer strukturellen Änderung werden in Geldwerten ausgedrückt. Geldwerte sind jedoch als Maßstab für die Größe des Nutzengewinns aller derer, die aus der Erstellung einer neuen Anlage Vorteile ziehen, und für das Gewicht des Nutzenverlustes der Verlierer, wie immer, von sehr zweifelhaftem Wert[22].

Aus ihrer Natur als Kompensationskriterium ergibt sich für die Totalbedingungen ein Umstand, der bisher nicht genügend berücksichtigt wurde. Abgesehen von der Frage hypothetischer oder tatsächlicher Kompensation müßte bei jedem Vergleich zweier gesellschaftlicher Zustände ein doppeltes Kriterium nach den Grundsätzen Scitovskys Anwendung finden. Es besteht, wie auch sonst immer, die Möglichkeit eines Widerspruchs, so daß auch bei Überwindung aller anderen (zweifellos unüberwindlichen) Hindernisse noch die Möglichkeit besteht, daß die jeweils gewählte Totalbedingung trotzdem keine eindeutige Entscheidung ermöglicht.

Wenn auch eine exakte Begründung dieser Auffassung nicht möglich ist, so neige ich doch dazu, in Ermangelung brauchbarer Alternativen für die alleinige Anwendung des Rentabilitätsprinzips in allen jenen

---

[21] E. H. *Chamberlin,* The Theory of Monopolistic Competition, Harvard University Press, 1933; J. *Robinson,* The Economics of Imperfect Competition, London: Macmillan, 1933.

[22] Dies wurde besonders hervorgehoben von *Little,* a.a.O., Kap. 10, und *Graaff,* a.a.O., Kap. 7.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wirtschaftsbereichen zu plädieren, die erwerbswirtschaftlichen Grundsätzen überlassen bleiben (was Staatseigentum an den Produktionsmitteln natürlich nicht ausschließt). Lerner hat dagegen eingewendet, daß wir vom Rentabilitätskriterium wissen, daß es in der Regel nicht stimmt, während die utopische Totalbedingung zumindest theoretisch „richtig" ist („richtig" mit all den obigen Vorbehalten, die daraus eher ein Spottwort machen). Da wir nun schon einmal raten müssen, sei der Versuch, das „Richtige" zu erraten, vorzuziehen[23]. Little entgegnete darauf treffend, daß man beim Rentabilitätskriterium wenigstens nachher erfährt, ob man richtig geraten hat, bei der utopischen Totalbedingung aber nie[24].

Die Bedeutung der utopischen Totalbedingung scheint mir einzig und allein in der theoretischen Rechtfertigung (wenn auch beileibe nicht der Möglichkeit eindeutiger Begründung in jedem konkreten Fall) des nicht kostendeckenden Betriebes öffentlicher Anlagen zu liegen. Dieser Fragenkreis wird im nächsten Abschnitt eingehender behandelt.

7. *Preisdiskriminierung*

Ein besonders unzugängliches Problem ist die Frage der Preisdiskriminierung. Verschiedene Preise für dasselbe Gut sind mit den Marginalbedingungen für ein Pareto-Optimum unvereinbar. Ist kostendeckender Betrieb bei einem Einheitspreis auf Konkurrenzniveau (Preis = Grenzkosten) möglich, so kann (mit der üblichen Einschränkung, daß, streng genommen, immer die Erfüllung aller Optimumsbedingungen in der übrigen Wirtschaft vorausgesetzt wird) Preisdiskriminierung nicht gerechtfertigt werden, es sei denn, auf Grund „zweitbester" Verteilungsargumente.

Im Bereich fallender Durchschnittskosten ist Kostendeckung bei konkurrenzmäßigem Verhalten unmöglich, da die Grenzkosten und damit der Konkurrenzpreis unter den Durchschnittskosten liegen. Ist die Anlage bereits erstellt oder soll sie auf Grund irgendwelcher „Total"-erwägungen erstellt werden, so wäre die „ideale" Lösung die Produktion des konkurrenzwirtschaftlich optimalen Ausstoßes und Ausgleich des Defizits durch staatliche Subventionen. Wir kommen darauf im nächsten Abschnitt noch zu sprechen.

Oft wird aber auch als „zweitbeste" Lösung die Führung des Betriebes nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen und Kostendeckung durch Preisdiskriminierung befürwortet (vorausgesetzt, daß sich das Gut dazu überhaupt eignet)[25]. Die Begründung dieser These ist wieder die utopische Totalbedingung, deren Fragwürdigkeit nach allem Gesagten kaum

[23] A. P. *Lerner*, Economics of Control, New York: Macmillan, 1944, S. 198.

[24] I. M. D. *Little*, a.a.O., S. 179.

[25] J. *Robinson*, a.a.O., Kap. 16.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nochmals betont zu werden braucht. Auch in anderer Hinsicht wirft die Erlaubnis zur Preisdiskriminierung mehr neue Fragen auf als sie löst. Die Plausibilität vieler Beispiele, die zur Rechtfertigung dieser Lösungen herangezogen werden, täuscht nur allzu leicht über seine großen Schwächen als allgemeines ökonomisches Prinzip hinweg. Sobald einmal die Berechtigung zur Preisdifferenzierung und damit zur bewußten Verletzung gewisser Marginalbedingungen grundsätzlich anerkannt wird, fällt es schwer, sie in anderen Fällen zu verneinen. Das Argument, daß gewisse Leistungen nur erbracht werden, wenn Preisdifferenzierung zugestanden wird, kann fast jeder Erwerbszweig für sich in Anspruch nehmen, in dem die Möglichkeit zur Preisdifferenzierung überhaupt besteht. Keinerlei „objektive" Kriterien gibt es schließlich für die Beantwortung der sehr berechtigten Frage, wie *viele* verschiedene Preise angewendet werden und wie hoch sie auf Grund wohlfahrtsökonomischer Erwägungen sein sollen.

Man wird vielleicht versucht sein, Beispiele anzuführen, in denen man sich einen Zwang zur Bildung eines Einheitspreises schwerlich vorstellen könnte. Es dürfte sich aber bei näherem Zusehen in den meisten Fällen zeigen, daß es sich in Wirklichkeit ohnehin um verschiedene Produkte handelt. Unsere Erwägungen liefern selbstverständlich kein Argument gegen Preisdifferenzierung zur Verbesserung der Distribution, wenn zweckmäßigere Lösungen verbaut sind.

8. Öffentliche Güter

Der Extremfall eines „öffentlichen" Gutes ist dadurch gekennzeichnet, daß der „Konsum" einer „Einheit" des Gutes durch ein Individuum die den anderen Individuen zur Verfügung stehende Menge nicht vermindert, während nach dem Konsum eines „privaten" Gutes die übrige Gesellschaft um genau diese Einheit weniger verfügt. Anders läßt sich dieser Sachverhalt in der Weise ausdrücken, daß sich bei einem „privaten" Gut die individuellen Nachfragekurven horizontal (entlang der Mengenachse) addieren, bei einem typisch „öffentlichen" Gut dagegen vertikal[26]. Daraus ergibt sich, daß die Produktion einer zusätzlichen Einheit eines „öffentlichen" Gutes unter Umständen einen sehr viel höheren Wohlfahrtszuwachs bringen kann als die Verwendung der dafür aufzuwendenden Ressourcen für die Produktion „privater" Güter, denn eine Einheit des ersteren kann laut Definition von vielen Individuen gleichzeitig in Anspruch genommen werden.

---

[26] Zu den in diesem Abschnitt behandelten Fragen s. die ausgezeichnete Darstellung in R. A. *Musgrave*, The Theory of Public Finance, New York: Mc Graw-Hill, 1959, Kap. 4, und die dort angeführten Arbeiten von *Lindahl* und *Samuelson*.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Um vor dem unüberlegten Schluß zu bewahren, die Ausdehnung der Produktion öffentlicher auf Kosten privater Güter sei grundsätzlich immer empfehlenswert, seien einige an sich selbstverständliche Punkte betont. Die *Möglichkeit* der gleichzeitigen Benutzung einer Einheit eines öffentlichen Gutes durch viele Individuen besagt noch nicht, daß es auch tatsächlich von vielen in Anspruch genommen wird. Man darf erwarten, daß die individuellen Präferenzen eine abnehmende Grenzrate der Substitution für öffentliche wie für private Güter zeigen. Als bestimmende technische Eigenart müßte auf Grund der abstrakten Definition ein öffentliches Gut gleichzeitig von unendlich vielen Menschen benützt werden können; in Wirklichkeit gibt es diesen Extremfall selbstverständlich nicht. Es entstehen normalerweise keine zusätzlichen Kosten, wenn etwa eine Brücke von zehn Automobilen pro Tag statt nur von einem passiert wird. Unweigerlich kommt aber immer ein Punkt, von dem ab zusätzlicher Verkehr die Bewegung aller Verkehrsteilnehmer behindert. Wenn auch keine nennenswerten *privat*wirtschaftlichen Grenzkosten durch technischen Verschleiß eintreten mögen, so entstehen doch durch die Verlangsamung des Verkehrs unter Umständen ganz erhebliche *externe* Kosten. Zusätzliche „Konsumenten" vermindern dann sehr wohl die Menge des „Produkts", die anderen Benutzern zur Verfügung steht.

Die letztere Erwägung läßt erkennen, daß es in Wirklichkeit keine so grundlegenden Unterscheidungsmerkmale zwischen „öffentlichen" und „privaten" Gütern gibt, wie sie die moderne Finanzwissenschaft wahrhaben möchte. Es liegt vielmehr nur ein Unterschied des Grades vor, dem auch auf andere Art sehr einfach Rechnung getragen werden kann: öffentliche Güter können dadurch gekennzeichnet werden, daß für sie die privatwirtschaftlichen Grenzkosten praktisch null sind, also extreme Kostendegression besteht.

Damit wird die Verbindung zu unseren früheren Erwägungen hergestellt. Öffentliche Güter sind der Paradefall für die Anwendung von Totalbedingungen. Hier handelt es sich stets um größere Projekte, also um nichtmarginale Entscheidungen. Ihr privatwirtschaftlicher Ertrag ist wegen der Kostendegression bei Bildung eines Einheitspreises auf Konkurrenzniveau ungenügend; im Grenzfall ist er null. Die Konsumentenrente, wenn auch niemals meßbar, ist für öffentliche Güter zweifellos oft sehr bedeutend.

Meiner Ansicht nach ist die Bedeutung der „utopischen" Totalbedingungen bis auf eine einzige Ausnahme, die gleich besprochen werden soll, mit der Rechtfertigung der Erstellung und des kostenlosen oder nicht kostendeckenden Angebotes öffentlicher Güter erschöpft. Für alle typisch „privaten" Güter sollte man meines Erachtens, wie bereits betont, auf das privatwirtschaftliche Profitabilitätskriterium vertrauen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die einzige wichtige Ausnahme, für welche die Totalbedingungen auch im Zusammenhang mit der Produktion „privater" Güter Geltung haben mögen, dürfte die Möglichkeit bedeutender externer Ersparnisse im Zuge der Industrialisierung unterentwickelter Gebiete sein. Auch hier spricht jedoch vieles dafür, daß die wichtigsten Ersparnisse, die in den meisten Fällen auftreten, auf der intensiveren Ausnützung „öffentlicher" Güter mit starker Kostendegression beruhen. Es mag daher sein, daß die oben vertretenen Grundsätze auch für die Anwendung auf Entwicklungsprogramme keiner wesentlichen Änderung bedürfen.

9. Externe Kosten und Ersparnisse

Direkte Einwirkung der Produktionsvorgänge in einem Betriebe auf andere oder auf das private Wohlbefinden von Individuen bedeutet, wie allgemein bekannt, daß die privatwirtschaftlichen und die gesamtwirtschaftlichen Grenzkosten voneinander abweichen[27]. Ebenso können die Konsumgewohnheiten eines Individuums Rückwirkungen auf die Nutzengrößen anderer Individuen haben[28]. Rationales Verhalten privater Wirtschafter wird dann auch bei vollkommener Konkurrenz nicht zur Verwirklichung eines Pareto-Optimums führen. Diesen Unzulänglichkeiten einer freien Konkurrenzwirtschaft kann, wo immer diese Lösung gangbar ist, durch Einführung entsprechender staatlicher Abgaben bzw. Subventionen begegnet werden. In vielen Fällen führen staatliche Gebote oder Verbote verschiedenster Art auf einfachere Art zum Ziel.

Schwierigere theoretische Probleme entstehen durch die Existenz externer Faktoren nicht, weshalb hier auch auf ihre nähere Behandlung verzichtet wird. Damit soll keineswegs behauptet werden, die damit verbundenen praktischen Probleme seien von geringer Bedeutung.

10. Dynamische Wohlfahrtsökonomik

Der Wohlfahrtsökonomik wird häufig vorgeworfen, sie sei eine rein statische Theorie, deren Folgerungen sich bei Berücksichtigung dynamischer Momente ohnehin als unwesentlich oder sogar unrichtig erweisen würden. Hauptangriffspunkt der Kritik sind wieder die Marginalbedingungen. Durch die Berücksichtigung des Faktors Zeit ergeben sich neue und zum Teil schwierige Probleme; trotzdem kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, daß die üblichen Vorwürfe vielfach nur auf mangelnder Sachkenntnis beruhen.

---

[27] Das grundlegende Werk über externe Kosten und Ersparnisse ist A. C. *Pigous*, Economics of Welfare, 4. Aufl., London: Macmillan, 1932. S. auch K. W. *Kapp*, The Social Costs of Private Enterprise, Harvard University Press, 1950, und F. M. *Bator*, The Anatomy of Market Failure, Quarterly Journal of Economics, Bd. 72, 1958, S. 351—379.

[28] Auf die Bedeutung dieser Faktoren wies vor allem T. *Veblen* hin. Theory of the Leisure Class, New York: Macmillan, 1899.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die einzig richtige und vollständige Darstellung der Wohlfahrtsökonomik berücksichtigt sehr wohl dynamische Faktoren, und zwar durch Einführung als Variable des Systems von allen in jedem zukünftigen Zeitpunkt zu erzeugenden und aller von jedem Individuum zu verbrauchenden Gütermengen ebenso wie Faktorleistungen[29]. Als Preisvariable neuer Art stellen sich dabei Abzinsungsraten ein. Bei gegebenen intertemporalen Präferenzen jedes Individuums und gegebenen Erwartungen über zukünftige Ereignisse (insbesondere über die Entwicklung des technischen Fortschritts) bilden sich einerseits Grenzraten der Substitution zwischen dem Verbrauch je zweier Perioden, andererseits Grenzraten der technischen Transformation zwischen Gütern und Faktoren verschiedener Zeiträume. Pareto-Optimalität eines gesellschaftlichen Zustandes schließt Gleichheit aller intertemporalen Grenz-Substitutionsraten in Produktion und Verbrauch ein. In einer idealen Marktwirtschaft mit vollkommener Voraussicht aller Wirtschaftssubjekte käme der Ausgleich dieser Substitutionsraten zustande durch Bildung der gesamtwirtschaftlich optimalen Zinssätze zwischen je zwei Zeitpunkten.

Ein neuer Faktor ist die Ungewißheit, die über zukünftigen Entwicklungen liegt. Dieser Umstand allein vermag jedoch die Folgerungen, die wir aus wohlfahrtstheoretischen Erwägungen ziehen können (soweit dies überhaupt möglich ist), nicht grundsätzlich zu ändern. Auch die rein statische Analyse ist unter anderem deshalb unrealistisch, weil in der realen Welt die vollkommene Markttransparenz fehlt, die in der abstrakten Analyse unterstellt wird. „Statische" Entscheidungen sind in Wirklichkeit ebenfalls mit mehr oder weniger großer Unsicherheit behaftet.

Nur dann lägen die Dinge anders, wenn wir den Wirtschaftssubjekten für Entscheidungen über Zeit grundsätzlich jenes Urteilsvermögen absprächen, das wir ihnen für intertemporale Entscheidungen zubilligen. Oft wird die Meinung vertreten, daß Menschen notorisch zur Unterschätzung künftiger Bedürfnisse neigen[30]. Soweit diese Befürchtung zu Recht besteht, kann ihr durch ein (im Zweifel lieber mehr als weniger) komfortables Sicherheitspolster in Form eines Minimums an obligatorischer Sozialversicherung Rechnung getragen werden. Allzu weit verbreitet scheint diese menschliche Schwäche nicht zu sein, wenn wir den Statistiken über freiwillige Rücklagen der verschiedensten Art vertrauen dürfen. Eine nicht unbedeutende Gruppe moderner Nationalökonomen hat sogar in jüngster Vergangenheit die diametral entgegengesetzte

[29] E. *Malinvaud,* Capital Accumulation and Efficient Allocation of Resources, Econometrica, Bd. 21, 1953, S. 233—268. Eine einfache Darstellung findet sich in T. C. *Koopmans,* Essay I in Three Essays on the State of Economic Science, New York: McGraw-Hill, insbes. S. 105 ff.

[30] *Pigou* vertrat diese Ansicht mit besonderem Nachdruck. A.a.O., Kap. 2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

These einer säkularen Stagnation wegen mangelnder Bereitschaft zum Gegenwartskonsum vertreten[31].

Wir haben meines Erachtens auch keinerlei Veranlassung, das Urteilsvermögen privater Unternehmer (oder der Betriebsleiter öffentlicher Unternehmen in einer dezentralisierten wettbewerbssozialistischen Volkswirtschaft) über zukünftige Entwicklungen auf ihrem engeren Tätigkeitsgebiet allzu gering zu achten. Die gegensätzliche Einstellung und die daraus abgeleitete Forderung nach zentraler staatlicher Lenkung der Investitionen erscheint mir sehr mangelhaft begründet. Man sollte meinen, daß zentrale Wirtschaftsplaner im Zweifel noch relativ weniger Einblick in die voraussichtlichen technischen Entwicklungen in Tausenden von Spezialgebieten haben als die Spezialisten, welche die laufenden Entscheidungen in den einzelnen Sektoren treffen.

Wenn oft ein grundsätzlicher Gegensatz zwischen optimaler Allokation der Ressourcen und raschem Wachstum gesehen wird, so vermag ich dieser Auffassung beim besten Willen nicht zu folgen. Soweit das Bestehen eines solchen Gegensatzes mit der angeblichen Tendenz privater Individuen begründet werden soll, ihren Gegenwartskonsum zu übertreiben, wurde bereits darauf eingegangen. Es scheint jedoch, daß man zur Stützung dieser Ansicht auch noch ein grundsätzliches Versagen des Konkurrenzmechanismus für effiziente intertemporale Allokation behaupten möchte. Diese Auffassung kann nur auf Unverständnis der intertemporalen Optimumsbedingungen beruhen. Es sei daran erinnert, daß allein optimale Allokation unter anderem gewährleistet, daß für gegebene Ausbringungsmengen aller anderen Güter von jedem einzelnen Gut das erreichbare Maximum produziert wird. Bei gegebenem Konsum kann daher auch der denkbar größte Bruchteil des Sozialprodukts für Investitionen bereitgestellt werden. Die elektrisierende Wirkung des Wortes „dynamisch" scheint dagegen allzu oft zu bewirken, daß man in allem, was sich „statisch" nennt, den Inbegriff von Immobilismus und Rückständigkeit sieht.

II. Praxis

1. Ein Unsicherheitsprinzip

Es mag scheinen, daß das Fazit unserer Untersuchung in vielen entscheidenden Punkten eindeutig negativ ausfällt und damit die vorwiegend ablehnende Einstellung der meisten Nationalökonomen zur Wohlfahrtsökonomik nur bestätigt. Dem ist zuzustimmen, wenn man

[31] Als wichtigster Vertreter dieser Richtung ist Professor A. H. *Hansen* zu nennen. Siehe beispielsweise: Economic Policy and Full Employment, New York: McGraw-Hill, 1947.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ihre Aufgabe darin erblickt, zu jedem beliebigen Zeitpunkt ein eindeutiges gesellschaftliches Wohlfahrtsmaximum zu bestimmen und anzugeben, auf welche Weise man dorthin gelangt. Mit dieser Aufgabe, die ihr allerdings sowohl die Gegner wie die Fürsprecher wohlfahrtsökonomischer Analyse in der Regel zugewiesen haben, ist sie zweifellos überfordert. Alle intellektuelle Artistik, so eindrucksvoll sie auch gelegentlich sein mag, kann nichts an der Tatsache ändern, daß man mit diesen Bemühungen in eine Sackgasse gerät.

Der Sinn der Wohlfahrtsökonomik scheint mir nicht in der Suche nach dem Irrlicht einer Wohlfahrtsfunktion zu liegen, die alle denkbaren sozialen Zustände jederzeit eindeutig und logisch widerspruchsfrei nach ihrem Wohlfahrtsgehalt ordnen kann. Vielmehr sollte ihre Aufgabe in der Aufstellung allgemeiner wirtschaftspolitischer Grundregeln gesehen werden, die mit größtmöglicher Wahrscheinlichkeit *auf lange Sicht* die möglichst vollkommene Erfüllung von universell akzeptierten Wertvorstellungen gewährleisten, *ohne* daß erwartet wird, diese Grundregeln würden in allen konkreten Situationen immer genau zu Entscheidungen führen, die zu jedem Zeitpunkt „das" höchste jeweils erreichbare Wohlfahrtsniveau sichern. Dieses „Unsicherheitsprinzip" sollte ausdrücklich anerkannt werden, will man sich nicht weiterhin in uferlosen Diskussionen verlieren, deren Fruchtlosigkeit von vornherein außer Zweifel steht.

Aus der Anerkennung des Unsicherheitsprinzips ergeben sich bereits zwei grundsätzliche Forderungen. Die Gemeinschaft muß durch ein gewisses Minimum obligater Sozialversicherung und durch genügend großzügige soziale Fürsorge ausreichende Sicherheiten für alle diejenigen Fälle bieten, in denen durch die konsequente Anwendung der (nur) auf lange Sicht „optimalen" wirtschaftspolitischen Richtlinien allzu große individuelle Härten entstehen. Zweitens muß berücksichtigt werden, daß die grundlegenden langfristigen Richtlinien, um möglichst universell anerkannten Wertvorstellungen zu genügen, sehr allgemein gehalten sein müssen und daher in vielen Fällen der Interpretation bedürfen. Damit bringt uns die Wohlfahrtsökonomik zur Frage nach dem verläßlichsten politischen Entscheidungsmechanismus, der kontinuierliche Auslegung im Sinne der grundlegenden Werturteile gewährleisten kann. Hier sollte man die logische Konsequenz aus dem Ergebnis der bekannten Arbeit Arrows und der Theorie der Mehrpersonen-Nichtnullsummenspiele ziehen, daß ein demokratischer Entscheidungsmechanismus unter Umständen funktionsunfähig werden oder Urteile fällen kann, die grundlegenden gesellschaftlichen Wertvorstellungen widersprechen[32].

[32] K. J. *Arrow*, Social Choice and Individual Values, Cowles Commission Monograph 12, New York: Wiley, 1951; J. von *Neumann* und O. *Morgenstern*, Theory of Games and Economic Behavior, Princeton University Press, 2. Aufl. 1947.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Langfristig „richtige", das heißt den grundlegenden Werturteilen entsprechende Wirtschaftspolitik setzt aller Wahrscheinlichkeit nach voraus, daß sehr viele der ad hoc zu fällenden Entscheidungen „diktatorisch" erfolgen. Die Qualität eines politischen Systems darf vermutlich weniger daran abgelesen werden, wie viele seiner Entscheidungen auf möglichst breiter Basis und mit großen Mehrheiten erfolgen, sondern vielmehr daran, mit wie großer Wahrscheinlichkeit die laufenden Entscheidungen von den jeweils besten und charakterlich integersten Fachleuten (und zwar im allgemeinen „diktatorisch") getroffen werden. Um der nur allzu gut bekannten Tendenz zur Selbstherrlichkeit als Begleiterscheinung großer Machtfülle entgegenzuwirken, sollte natürlich die periodische Möglichkeit der Ersetzung unbedingt gewährleistet sein.

2. *Das Verteilungsproblem*

Wir kommen nun zu der konkreten Diskussion der einzelnen Werturteile, denen die Wirtschaftspolitik unterworfen werden soll. Eines der Probleme, die meines Erachtens auf keinen Fall einer Beurteilung ad hoc überlassen bleiben können und dürfen, ist das der Distribution. Diese Auffassung unterscheidet sich, wie kaum eigens betont werden muß, grundsätzlich von der Meinung der meisten anderen Autoren. Sie erscheint mir dennoch als die einzig befriedigende Folgerung angesichts der Tatsache, daß bisher (und aller Voraussicht nach auch bis in alle Ewigkeit) niemand auch nur den Schatten eines Anhaltspunktes für eine Methode angeben konnte, die eindeutige und wirklich „objektive" interpersonelle Vergleiche in konkreten Situationen ermöglichen würde.

Ein grundlegendes Werturteil, auf das sich wohl die meisten einigen können, fordert gleiche Behandlung aller Menschen, von Geborenen wie Ungeborenen. Die Forderung lautet nicht nach dem verschwommenen Grundsatz der „Gleichheit", sondern vielmehr nach *gleicher Behandlung* der Individuen durch die Gesellschaft. Damit ist zunächst einmal der unleugbaren Tatsache Rechnung getragen, daß Menschen nach Anlagen, Interessen und Temperament höchst verschieden sind und man deshalb annehmen muß, daß sie sich ihr Dasein auch höchst verschieden gestalten wollen.

Wie soll man nun die Forderung nach gleicher Behandlung aller Geborenen und Ungeborenen in wirtschaftspolitische Grundsätze übertragen? Nach fast übereinstimmender Ansicht kann daraus nicht die Forderung auf vollkommen gleichmäßige Vermögensverteilung abgeleitet werden. Nicht nur würde der Leistungswettbewerb abgetötet werden, sondern diese Forderung selbst würde universell anerkannten Gerechtigkeitserwägungen zuwiderlaufen. Der landläufigen Vorstellung von Gerechtigkeit entspricht viel eher der Grundsatz größtmöglicher *Startgleichheit.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine extreme Form von Startgleichheit würde durch vollkommene Abschaffung des Erbrechts erreicht. Auch hier sprechen wieder Gerechtigkeitserwägungen ebenso wie die Notwendigkeit, den Anreiz zur Akkumulation zu erhalten, gegen diese extreme Lösung. Immerhin ließe sich auf diesem Gebiet ohne Zweifel sehr viel mehr tun, als heute in den meisten Staaten geschieht.

Wegen der bedeutenden Startungleichheit, die sich auch bei gleichen natürlichen Anlagen aus unterschiedlichem sozialem Milieu ergeben kann, empfiehlt sich weitestgehende Förderung kostenloser Bildungsmöglichkeiten ohne Rücksicht auf Herkunft oder Einkommen. Ganz abgesehen von Billigkeitserwägungen darf man von einer Hebung des allgemeinen Bildungsniveaus höchst wünschenswerte Auswirkungen nicht nur auf die gesamtwirtschaftliche Produktivität, sondern auch auf die *qualitative* Zusammensetzung des Sozialprodukts erwarten. Kaum jemand dürfte eine Ausdehnung des Absatzes hochwertiger Literatur auf Kosten minderwertiger Skandalblätter oder die sich daraus ergebende Einkommensverschiebung beklagen.

Über Einzelheiten ließe sich noch unendlich viel sagen, doch müssen diese Andeutungen über die großen Richtlinien einer Distributionspolitik, die möglichst allgemein akzeptierten Wertvorstellungen entsprechen soll, einstweilen genügen.

3. Das Pareto-Prinzip in der Praxis

Sobald durch grundsätzliche Regelungen der erwähnten Art das Distributionsproblem entschieden ist, fallen die Haupteinwendungen gegen die Verwirklichung der Paretobedingungen. Bevor man die Allokation der Ressourcen in all ihren minutiösen Details dem Spiel eines dezentralisierten Systems freier Märkte überlassen kann, müssen jedoch außerdem, wie bereits dargelegt wurde, nicht nur die strukturellen Entscheidungen auf Grund irgendwelcher „Totalkriterien" getroffen, sondern auch die Wirkungen externer Ersparnisse und Kosten neutralisiert werden. Was das erstere Problem betrifft, so handelt es sich meines Erachtens um eine Ermessensfrage, für die es, wie der Abschnitt über Totalbedingungen zur Genüge dargelegt haben sollte, kein wirklich objektives quantitatives Kriterium geben kann.

Die weitverbreitete Abneigung gegen ein dezentralisiertes Preissystem gründet sich jedoch noch auf einige andere, zum Teil berechtigte, zum Teil verfehlte Vorstellungen.

Zunächst ist der Einwand zu erwähnen, daß die Paretobedingungen nur bei wirklich vollkommener Konkurrenz erfüllt sind und dieser Zustand in der realen Welt keinesfalls voll verwirklicht werden kann, am wenigsten in einer modernen Industriegesellschaft. Dieser durchaus

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

berechtigte Einwand kann nicht durch abstrakte theoretische Überlegungen erhärtet oder widerlegt werden, sondern einzig und allein dadurch, daß man die Probe aufs Exempel macht. Es muß untersucht werden, wie sich eine Volkswirtschaft, in der das Möglichste getan wird, um durch rigorose Wettbewerbspolitik den erreichbaren Höchstgrad an Konkurrenz durchzusetzen, im Vergleich zu Volkswirtschaften mit anderen Ordnungsprinzipien bewährt. Wenn auch die großen praktischen Schwierigkeiten eines solchen Vergleichs keineswegs unterschätzt werden sollen, wäre doch der Versuch einer Antwort auf diese Frage von überragender Bedeutung.

Ähnliches ist über das Argument Schumpeters zu sagen, daß Monopolstellung zur Realisierung „großer Sprünge" unerläßlich sein kann. Darin liegt im Grunde wieder die Feststellung, daß die Marginalbedingungen nur ein *lokales* Optimum garantieren. Inwieweit das Schumpetersche Argument berechtigt ist, läßt sich wieder nur an Hand konkreter empirischer Erfahrung und internationaler Vergleiche entscheiden. Für gewisse Fälle sehen die Rechtsordnungen aller fortgeschrittenen Staaten aus Erwägungen dieser Art ausdrücklich den Schutz bestimmter Monopolstellungen auf Zeit vor (Patent- und Urheberrechte).

Ein weiterer Einwand gründet sich auf die Meinung, daß eine dezentralisierte Marktwirtschaft auch bei vollkommener Konkurrenz nicht notwendigerweise zur Vollbeschäftigung führen würde. Dieser weitverbreitete Irrtum beruht auf mangelndem Verständnis der Paretobedingungen. Die Erfüllung dieser Bedingungen ist mit unfreiwilliger Unterbeschäftigung unvereinbar. Angesichts der Tatsache, daß die Bedingungen vollkommener Konkurrenz in keiner Wirtschaftsgesellschaft der realen Welt voll erfüllt werden können, ergibt sich selbstverständlich die Möglichkeit unfreiwilliger Unterbeschäftigung auch in denjenigen Volkswirtschaften, in denen die Lenker der Wirtschaftspolitik um weitestgehende Beseitigung von Unvollkommenheiten der Märkte bemüht sind. Antizyklische Geld- und Finanzpolitik wird vermutlich auch in diesem Fall eingesetzt werden müssen. Das Primat des Wettbewerbsprinzips bedeutet keineswegs ihre Ablehnung. Aktive Konjunkturpolitik dürfte sogar um so wirkungsvoller sein, je schärfer der Wettbewerb auf allen Märkten ist.

Nach meinen Erfahrungen wird in einem Pareto-Optimum häufig nichts weiter als die restlose Verwirklichung der individuellen Konsumentensouveränität gesehen. Dies ist in doppelter Hinsicht falsch.

Erstens setzt das Bemühen um weitestgehende Verwirklichung eines Pareto-Optimums keineswegs voraus, daß das gesamte Sozialprodukt privaten Bedürfnissen dient. Auch wenn ein großer Teil des Sozialprodukts kollektiv verbraucht wird (was sicherlich mit den individuellen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nutzenfunktionen einer überwältigenden Mehrheit von Menschen in vollem Einklang steht), kann sich die Wirtschaftspolitik um die Erfüllung der Marginalbedingungen bemühen, wo immer dies möglich erscheint. Diesem Bestreben steht zumindest in der Produktionssphäre nicht mehr im Wege als sonst.

Von größerer Tragweite ist eine andere Fehlmeinung. Man scheint vielfach zu glauben, daß eine Verletzung der Marginalbedingungen nur zur Folge hat, daß ein den privaten Wünschen der Konsumenten weniger genehmer Punkt der gesamtwirtschaftlichen Produktions-Transformationskurve verwirklicht wird. Diese Auffassung übersieht, daß bei Nichterfüllung irgendwelcher produktionstechnischer Optimumsbedingungen diese gesamtwirtschaftliche Transformationskurve überhaupt nicht erreicht wird.

Mißverständnisse entstehen auch durch die Form, in der ein Pareto-Optimum häufig definiert wird. Die Verwirklichung aller Marginalbedingungen bedeutet unter anderem (reguläre Krümmungseigenschaften aller relevanten Funktionen vorausgesetzt), daß der Geldwert des Sozialprodukts, ausgedrückt auf Basis der *im Pareto-Optimum geltenden* Preise, maximiert wird. Die Tatsache, daß für die Wertbestimmung diese Preise zugrunde gelegt werden, während der Wert des im Optimum verwirklichten Sozialprodukts bei Verwendung irgendwelcher anderer Preise *nicht* zum Maximum wird, läßt den Verdacht eines Zirkelschlusses entstehen.

Die Dinge erhalten ein wesentlich anderes Gesicht, wenn die Eigenschaften eines Pareto-Optimums in der wirtschaftlich allein bedeutungsvollen Form beschrieben werden. Der Wert des Sozialprodukts zu irgendwelchen Preisen ist für die Nutzengrößen der einzelnen Mitglieder der Gesellschaft selbstverständlich ohne jede Bedeutung. Dagegen ist es höchst aufschlußreich, zu wissen, daß bei gegebenen Nutzenniveaus aller Individuen außer einem dieses eine Individuum das höchste mögliche Nutzenniveau *nur* in einem Pareto-Optimum erreichen kann. Wenn dem Laien das Operieren mit „Nutzen" Mißtrauen erweckt, führt nach meiner Erfahrung die Erklärung der produktionstechnischen Marginalbedingungen leichter zum Ziel: bei gegebenen Produktionsmengen aller Güter außer einem kann *nur* bei Erfüllung aller dieser Marginalbedingungen das technisch mögliche Maximum dieses letzten Gutes produziert werden.

Ganz banal, aber sehr treffend, lassen sich folglich die Paretobedingungen als Kriterien kennzeichnen, welche die Ausschaltung jeglicher Verschwendung von Ressourcen gewährleisten. Wie schwerwiegend die Vergeudung wirtschaftlicher Werte durch Fehlleitung von Produktionsfaktoren infolge Verletzung gewisser Marginalbedingungen sein kann, davon legen die sehr unterschiedlichen Wachstumsraten ähnlicher

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Volkswirtschaften (und auch derselben Volkswirtschaft) unter verschiedenen wirtschaftspolitischen Ordnungsprinzipien beredtes Zeugnis ab. Merkwürdigerweise wird der naheliegenden These, daß sich diese augenfälligen Unterschiede hauptsächlich durch den verschiedenen Grad der Effizienz der Allokation erklären lassen, äußerst geringe Beachtung geschenkt[33]. Unterschiedliche Investitionsraten dienen vielen Beobachtern als die einzige oder zumindest hauptsächliche Erklärung unterschiedlicher Wachstumsraten, obwohl die Differenz der Investitionsraten verschiedener Länder häufig sogar in die umgekehrte Richtung geht.

Damit soll nicht etwa geleugnet werden, daß ceteris paribus eine Erhöhung der Investitionsrate bei Vollbeschäftigung ein rascheres Wachstum ermöglicht. Die ceteris-paribus-Klausel darf jedoch nicht ungestraft vernachlässigt werden. Es sei schließlich auf einen wichtigen Umstand hingewiesen, der weiter oben bereits berührt wurde: Gerade bei möglichst vollkommener Erfüllung der Paretobedingungen muß bei gegebenem Verbrauchsniveau (falls dem nicht Fehlentscheidungen struktureller Art entgegenstehen) wegen der dadurch erzielten Effizienz der Allokation die Investitionsrate den denkbar höchsten Wert erreichen. Vollkommenheit der Märkte und hohe Investitionsrate sind keineswegs unabhängig voneinander. Sozialökonomen, die ausschließlich in den Aggregaten der Makroökonomik denken, sollten sich dieser überaus wichtigen Tatsache bewußt werden.

Es sei noch darauf hingewiesen, daß die übliche Darstellung der Marginalbedingungen ihre praktische Bedeutung viel zu wenig deutlich macht. In den letzten Jahren wies Lionel McKenzie in einigen bahnbrechenden Arbeiten auf die überragende Bedeutung optimaler Allokation der Halbfabrikate hin[34]. Dieses Moment ist gerade für moderne Industriegesellschaften von besonderer Bedeutung, in denen Produktionsgüter und Halbfabrikate eine so wichtige Rolle spielen. McKenzie's Ergebnisse, die auch die Wohlfahrtsaspekte des internationalen Handels in ganz neuem Lichte erscheinen lassen, sind leider bisher noch kaum berücksichtigt worden.

---

[33] Ich stellte diese, allem Anschein nach sehr gewagte These in meinem Aufsatz Competition and Growth: The Lesson of West Germany, American Economic Review, Bd. 49, 1959, S. 986—1003, zur Debatte. Es scheint mir die vielleicht wichtigste Aufgabe des Sozialökonomen von heute zu sein, der Öffentlichkeit Aufklärung über die Frage zu geben, die in der erstaunten Bemerkung zweier Kritiker des erwähnten Artikels zum Ausdruck kommt: "Most of all, one would want to know just how — by what mechanism — the enhancement of competition is linked to greater investment and output". A. I. *MacBean* und *W. G. Shepherd* in: American Economic Review, Bd. 50, 1960, S. 1020.

[34] L. W. *McKenzie*, Ideal Output and the Interdependence of Firms, Economic Journal, Bd. 61, 1951, S. 785—803; Specialization and Efficiency in World Production, Review of Economic Studies, Bd. 21, 1953/54, S. 56—64.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4. *Die Wohlfahrtsökonomik des „Zweitbesten"*

Der Grundtenor der hier geäußerten Vorschläge für eine wirtschaftspolitische Konzeption war die Formulierung einiger weniger klarer und eindeutiger Grundsätze und die Forderung nach ihrer rigorosen Durchführung. Es wurde die Ansicht vertreten, diese Konzeption sollte in voller Erkenntnis der Tatsache angewendet werden, daß sich daraus zu jeder Zeit in vielen Bereichen auf kurze Sicht individuelle Härten ergeben müssen. Nach der Schaffung eines kollektiven „Sicherheitspolsters" (das um so großzügiger sein kann und soll, als das Bemühen um möglichst rücksichtslose Verwirklichung optimaler Allokation der Gesellschaft den raschest möglichen Wohlstandsfortschritt sichert), sollten nach dieser Konzeption keine Zugeständnisse an individuelle Sonderinteressen gemacht werden.

Dies bedeutet eine klare Absage an die Philosophie des "second best"[35]. Es soll keineswegs geleugnet werden, daß es für Politiker oft keine andere Möglichkeit gibt, als mit mächtigen Gruppeninteressen zeitweilige Kompromisse einzugehen. Meines Erachtens gibt es aber weder Veranlassung noch Entschuldigung für das Bemühen unabhängiger Sozialökonomen, politische Schwierigkeiten zum wissenschaftlichen System zu erheben und für eine „zweitbeste" statt für die (auf Grund der fundamentalen Werturteile) beste Wirtschaftsordnung einzutreten. Gerade angesichts der unbestrittenen Tatsache, daß die Bestrebungen um die Verwirklichung der „besten" Wirtschaftsordnung mit größten Schwierigkeiten zu kämpfen haben, ist nichts damit gewonnen, aber vielleicht sehr viel verloren, wenn die Wissenschaft den Vorkämpfern der „besten" Lösung mit Bemühungen um „zweitbeste" Wirtschaftsordnungen in den Rücken fällt. Erst durch ihre „wissenschaftliche" Anerkennung als unverrückbare Tabus erfahren die egoistischen Argumente der Interessentengruppen vermutlich in vielen Fällen die notwendige Rückendeckung, ohne die sie ihre Ziele nicht oder nicht im selben Maße verwirklichen könnten.

Wenn es (wenigstens rein theoretisch) noch denkbar ist, durch das Pareto-Prinzip eine eindeutige gesellschaftliche „Nutzenmöglichkeitsfunktion" (utility possibility function) zu definieren, die den jeweils höchsten erreichbaren Nutzengrad eines Individuums für gegebene Nutzenniveaus aller anderen anzeigt, so scheint mir eine „Nutzendurchführbarkeitsfunktion" (utility feasibility function) ein sehr unbefriedigendes Gebilde zu sein[36]. Weder der praktische Wirtschaftspolitiker noch der reine Theoretiker, aber am allerwenigsten der letztere,

[35] Siehe R. G. *Lipsey* und R. K. *Lancaster,* The General Theory of Second Best, Review of Economic Studies, Bd. 24, 1956/57, S. 11—32, und J. E. *Meade,* Trade and Welfare, Oxford University Press, 1955.

[36] P. A. *Samuelson,* Evaluation of Real National Income, Oxford Economic Papers, N. S. Bd. 2, 1950, S. 1—29; J. de V. *Graaff,* a.a.O., Kap. 5.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sollte sich jemals mit dem Gedanken befreunden, es gäbe in der Gesellschaft eindeutige und unverrückbare Tabus, welche die Verwirklichung der „besten" wirtschaftspolitischen Grundsätze unter allen Umständen verhindern können. Starke Persönlichkeiten, deren Wille und Überzeugungskraft solche Tabus überwinden, sind leider äußerst selten, aber sie tauchen doch sporadisch immer wieder auf. Gerade unsere Zeit kennt einige markante Beispiele dafür. Sie können ganz entscheidend beeinflussen, was „politisch durchführbar" ist. Eine „zweitbeste" Nationalökonomie der „Nutzendurchführbarkeitsfunktionen" muß allein mangels eindeutiger Bestimmbarkeit der letzteren als ein Produkt unnötigen Defaitismus verworfen werden.

5. *Ein realistisches Kompensationskriterium*

Es sei abschließend noch einiges zu den Kompensationskriterien gesagt. Trotz der Festlegung auf eine langfristig gültige Grundkonzeption, wie sie hier vorgeschlagen wird, werden selbstverständlich immer noch laufende Probleme verbleiben, die nach irgendwelchen Kriterien gelöst werden müssen. Unsere Analyse aller bisherigen Ansätze zu Kompensationskriterien zeitigte keine sehr befriedigenden Ergebnisse. Als pragmatisches Prinzip würde ich in konsequenter Anwendung der hier vertretenen Grundsätze dennoch vorschlagen, daß bei Erfüllung des doppelten Scitovsky-Kriteriums (bzw. des in der Praxis allein feststellbaren Indexziffernkriteriums) die Beweislast immer denjenigen auferlegt werden sollte, die sich dem Schritt zum „überlegenen" Zustand widersetzen, und daß die tatsächliche Entschädigung der Verlierer unterbleiben sollte. Letztere Forderung dürfte nach dem Versagen aller komplizierteren Varianten des Kompensationskriteriums keiner genaueren Begründung mehr bedürfen. Wir sahen, daß sich von der Warte reiner Theorie ebenso gewichtige Gründe gegen wie für das „absolute" Kompensationskriterium ins Treffen führen lassen. Das Unterbleiben tatsächlicher Kompensationen erspart der Gesellschaft zumindest recht ansehnliche und in diesem Falle völlig sterile Verwaltungsarbeit.

Das Wachstum einer Volkswirtschaft sollte bei zielbewußter Handhabung dieser Grundsätze um so viel rascher voranschreiten, daß die jeweils verlierende Gruppe ihre Verluste binnen relativ kurzer Zeit wieder wettmachen kann. Überdies ist anzunehmen, daß auf längere Sicht alle Teilgruppen der Gesellschaft ungefähr gleich oft zu den Verlierern gehören, so daß sich die kurzfristigen Nachteile über kurz oder lang weitgehend ausgleichen dürften[37]. Dies ist um so eher gewährleistet,

[37] Dieses Argument hat sich besonders Professor *Hicks* zu eigen gemacht. The Rehabilitation of Consumers' Surplus, Review of Economic Studies, Bd. 8, 1940/41, S. 111.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

je mehr eine wirklich fühlbare Erbschaftssteuer für gründliche Neuverteilung aller Vermögen im Laufe einiger Generationen sorgt.

6. Zentrale Lenkung oder Preissystem?

Der Streit zwischen den Fürsprechern einer sozialistischen Wirtschaftsordnung und den Verteidigern des „Kapitalismus" nahm einst in der wohlfahrtsökonomischen Diskussion einen breiten Raum ein. Der orthodoxe Sozialismus marxistischer Prägung richtete sich bekanntlich nicht nur gegen das Privateigentum an Produktionsmitteln, sondern gleichzeitig auch gegen das Prinzip dezentralisierter Preisbildung und Produktionslenkung durch (mehr oder weniger) freie Märkte.

In den letzten Jahrzehnten haben sich die Fronten mannigfach gewandelt. Die Frage der Eigentumsverhältnisse wurde in der theoretischen Diskussion klar von dem Problem der Marktordnung getrennt. Eine sozialistische Wettbewerbswirtschaft nach den Vorschlägen von Lange und Lerner[38] erschien schließlich manchen sozialistischen Theoretikern sogar als einzige Möglichkeit, den Idealtypus einer Konkurrenzwirtschaft klassischer Prägung zu verwirklichen.

Die Auseinandersetzungen zwischen Theoretikern haben, wie üblich, auf die Tagespolitik erst mit einer Verzögerung von einigen Jahrzehnten übergegriffen. Lange Zeit konnte man beobachten, daß eher sozialistisches Gedankengut in der Wirtschaftspolitik „kapitalistisch" organisierter Staaten Schule machte als umgekehrt. Neuerdings deuten sich auch grundlegende Änderungen in der wirtschaftspolitischen Ausrichtung der sozialistischen Parteien an. Das markanteste Beispiel dafür ist das Godesberger Programm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands von 1959. Aber auch das heutige Wirtschaftssystem des kommunistischen Jugoslawien steht dem Wettbewerbssozialismus näher als den Leitgedanken des orthodoxen Marxismus.

Von der Warte reiner Theorie aus hat die Regelung der Eigentumsverhältnisse an den Produktionsmitteln keinerlei Bedeutung für die Effizienz der Allokation, wenn auch in der Praxis die Leistungsbereitschaft einzelner Individuen vermutlich stark davon berührt wird. Die abstrakten Allokationsbedingungen sind vollkommen unabhängig davon, wem die Produktionsfaktoren gehören. Diese Tatsache stärkt einerseits die sozialistische Position gegenüber denen (vor allem Mises), die behaupten, eine Wirtschaft ohne Privateigentum entbehre jeder

[38] O. *Lange*, On the Economic Theory of Socialism, in: The Economic Theory of Socialism, herausgegeben von B. Lippincott, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1938; A. P. *Lerner*, Economics of Control, New York: Macmillan, 1944.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Rechenhaftigkeit[39]; andererseits aber führt sie die Argumente derjenigen Sozialisten ad absurdum, die sich um jeden Preis von allem losreißen möchten, was irgendwie an eine freie Marktwirtschaft erinnert[40].

Ein Umstand sei nochmals mit allem Nachdruck betont. Sobald die „großen" strukturellen Entscheidungen getroffen sind, welche und wie viele Produktionskomplexe für die einzelnen Sektoren errichtet werden sollen, kann bei gegebener Distribution auch eine Zentralverwaltungswirtschaft reinster Prägung die vorhandenen Möglichkeiten nur dann bestmöglich ausschöpfen, wenn sie zu genau derselben Allokation der Ressourcen führt, die unter einem Regime vollkommener Konkurrenz zustande gekommen wäre. Es ist daher nicht einzusehen, warum auch eine voll sozialisierte Volkswirtschaft auf die technisch einfachste Form der Allokation durch ein Preissystem von Konkurrenzmärkten verzichten und die um so viel mühsamere, zeitraubende und doch immer wesentlich unvollkommenere Methode dirigistischer Lenkung durch Mengenbewirtschaftung anwenden sollte. Nur Befangenheit im rituellen Traditionskult einer altehrwürdigen Ideologie kann die Bevorzugung der letzteren Lösung erklären. Übrigens hat gerade ein totalitäres Staatsgebilde am allerwenigsten Veranlassung, auf den kunstvollen Servomechanismus eines Systems freier Marktpreise zu verzichten. Viel eher als demokratische Regierungen ist eine Diktatur in der Lage, die Fragen der Distribution, der strukturellen Entscheidungen und der mit externen Kosten und Ersparnissen verbundenen Störungen jederzeit durch direkte Eingriffe genau in der Weise zu lösen, die ihm am zweckmäßigsten erscheint, ohne wegen wirklicher oder eingebildeter politischer Tabus zu Verzerrungen des Preismechanismus seine Zuflucht nehmen zu müssen.

Seit kurzem scheint auch im sowjetischen Machtbereich die Erkenntnis der Bedeutung rationaler Allokation und der damit zusammenhängenden Funktionen des Preismechanismus zu dämmern[41]. Werden wir es

---

[39] L. *von Mises*, Die Wirtschaftsrechnung im sozialistischen Gemeinwesen, Archiv für Sozialwissenschaften, Bd. 47, 1920, S. 86—121; übersetzt in Collectivist Economic Planning, herausgegeben von F. von Hayek, London: Macmillan, 1935.

[40] Unter akademischen Sozialökonomen ist Maurice *Dobb* einer der militantesten Vertreter dieser Richtung. Vgl. vor allem A Review of the Discussion Concerning Economic Calculation in a Socialist Economy in: On Economic Theory and Socialism, London: Routledge & Kegan Paul, 1955, S. 55—92.

[41] Die bemerkenswerteste bisherige Veröffentlichung in diesem Sinne (eine Schwalbe, die selbstverständlich noch keinen Sommer macht) ist L. V. *Kantorovič*, Economičeskij Rasčot Nailučšego Ispol-zovanija Resursov („Wirtschaftliches Kalkül für die beste Allokation der Ressourcen"), Moskau: Academia Nauk, 1959. Siehe Benjamin *Ward*, „Kantorovich on Economic Calculation", Journal of Political Economy, Bd. 68, 1960, S. 545—556.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

noch erleben, daß die kommunistische Bewegung auf dem Wege weitgehender Verbesserung der Allokation durch ein System freier Marktpreise den westlichen Kapitalismus schließlich mit seinen ureigensten Waffen schlägt, während ihm dieser, wie es manchmal fast den Anschein hat, durch fortschreitende Rückbildung zu einer mittelalterlichen Zunftwirtschaft, in der möglichst viele Austauschrelationen von den Arbeitslöhnen über Güterpreise und Zinssätze bis zu den Wechselkursen gebunden sind, dieses Vorhaben so leicht wie möglich macht?

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Grundlagen, Grenzen und Entwicklungsmöglichkeiten der Welfare Economics

Von *Elisabeth Lauschmann*

I

Jeder Versuch einer kritischen Stellungnahme zu der bisherigen wie auch zu der möglichen weiteren Entwicklung der Welfare Economics stößt zunächst auf die *Schwierigkeit, daß* bis heute *weder in der Abgrenzung ihres spezifischen Erkenntnisobjektes noch in der Bestimmung ihres Wissenschaftscharakters* allgemeine *Übereinstimmung erzielt werden konnte*[1]. Daher scheinen uns zunächst einige allgemeine Bemerkungen zu diesen beiden Grundfragen notwendig zu sein.

Vier verschiedene Auffassungen sind hierzu bisher vertreten, wobei das Eigenartige ist, daß sie einerseits jeweils für die Behandlung der Welfare Economics während bestimmter Epochen kennzeichnend sind, andererseits aber auch heute noch alle nebeneinander bestehen.

Ursprünglich als allgemeiner Gegenbegriff zur „Price Economics" geprägt, wurden dem Gebiet der „Welfare Economics" zunächst alle Untersuchungen zugeordnet, in denen Wesen und Ursachen des wirtschaftlichen Wohlstandes behandelt werden[2]. Nach der zweiten Auffassung ist mit „Welfare Economics" grundsätzlich die „normative" im Gegensatz zur „positiven" Wirtschaftswissenschaft gemeint[3]. Drittens

---

[1] So beginnt *Boulding's* Artikel „Welfare Economics" im Survey of Contemporary Economics Volume II (Homewood, Illinois 1952) mit folgenden bezeichnenden Sätzen: "It is almost as difficult to define the boundaries of welfare economics as it is to define economics itself. The subject must exist, for people write books and articles about it, but it is not easy to draw the line between what is and what is not included in it. At one extreme almost any discussion of economic policy which raises matters of principle or invokes standards of judgment might be included, and at the other the subject might be narrowed down to certain highly technical discussions of the conditions for a social optimum."

[2] Vgl. hierzu insbes.: *Fetter,* F. A., Price Economics versus Welfare Economics. In: American Economic Review, Vol. X (1920) sowie in neuerer Zeit: *Myint,* H. Theories of Welfare Economics, London / New York / Toronto 1948. *Fuz,* J. K., Welfare Economics in Some English Utopias from Francis Bacon to Adam Smith. The Hague 1952.

[3] Vgl. hierzu u. a. insbes.: *Lange,* O., The Scope and Method of Economics. In: Review of Economic Studies. Vol. XIII (1945/46). *Schumpeter,* J. A., History of Economic Analysis. Edited from the Manuscript by Elizabeth Boody Schumpeter, London 1952. Second Printing 1955. *Kruse,* A., Geschichte der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wird die sog. „New Welfare Economics" mit der Paretianischen Gleichgewichtsökonomie gleichgesetzt[4]. Und viertens schließlich wird die „Welfare Economics" als Theorie der Wirtschaftspolitik oder als ein mehr oder minder klar abgegrenztes Teilgebiet einer solchen aufgefaßt[5].

1. Die an erster Stelle genannte Abgrenzung des Gebietes der Welfare Economics ist für fast alle etwa bis Ende des 19. Jahrhunderts erschienenen Arbeiten, in denen Wohlstandsprobleme behandelt sind, bezeichnend. Es kommt hier nur auf die inhaltliche Ausrichtung der Untersuchungen an, einer möglichen Unterscheidung zwischen der Betrachtung „des Seins und des Sollseins" wird dabei keine eigene Bedeutung beigelegt[6].

2. Nach der zweiten Auffassung ist dagegen gerade von dieser Seite her die Abgrenzung vorzunehmen. Sie ist wesentlich bestimmt durch den Kathedersozialismus sowie die später als „ältere" Wohlstandsökonomik[7] bezeichneten Lehren und die hierdurch ausgelösten heftigen erkenntniskritischen Auseinandersetzungen (insbes. von M. *Weber*, J. N. *Keynes*, G. *Myrdal* und L. *Robbins* ausgehend).

Da jene Arbeiten die ersten in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur waren, in denen der Wirtschaftsprozeß unter betont sozialethischen Wertaspekten und im Hinblick auf die Möglichkeiten für praktische Maßnahmen zur Steigerung des wirtschaftlichen Wohlstandes untersucht wurde, ergab es sich eigentlich von selbst, daß die hier-

---

volkswirtschaftlichen Theorien, 3. erweiterte Auflage, München 1953. de V. *Graaff*, J., Theoretical Welfare Economics, Cambridge 1957. *Jochimsen*, R., Ansatzpunkte der Wohlstandsökonomik. Veröffentlichungen der List Gesellschaft e. V. Band 21, Basel/Tübingen 1961.

[4] Vgl. hierzu insbes.: *Hotelling*, H., The General Welfare in Relation to Problems of Taxation and of Railway and Utility Rates. In: Econometrica Vol. VI (1938). *Kaldor*, N., Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility. In: Economic Journal No. 195, Vol. XLIX (1939). *Hicks*, J. R., The Foundations of Welfare Economics. In: Economic Journal No. 196 Vol. XLIX (1939). *Boulding*, K., a.a.O.

[5] Vgl. hierzu insbes.: *Lerner*, A. P., The Economics of Control. Principles of Welfare Economics. New York 1944. Repr. 1946. *Bye*, R. T., Social Economy and the Price System. An Essay in Welfare Economics. New York 1950. *Scitovsky*, T. de, Welfare and Competition. The Economics of a Fully Employed Economy. London 1952, Second Impression 1958. *Tinbergen*, J., On the Theory of Economic Policy. Amsterdam 1952. *Ders.*, Economic Policy: Principles and Design. Amsterdam 1956. *Ders.*, The Theory of the Optimum Regime. In: Selected Papers. Amsterdam 1959. *Meade*, J. M., Trade and Welfare. The Theory of International Economic Policy. Volume II, London / New York / Toronto 1955. *Keller*, P., Dogmengeschichte des wohlstandspolitischen Interventionismus. Winterthur 1955.

[6] Vgl. hierzu: *Kruse*, A., a.a.O., S. 286.

[7] Vgl. hierzu: *Samuelson*, P. A., Foundations of Economic Analysis. Cambridge/Mass. 1948, S. 249. *Weber*, W., Über die wirtschaftsbegrifflichen Grundlagen der älteren „Welfare Economics". In: Zeitschrift für Nationalökonomie. Band XIII (1952).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gegen, wie auch gegen die vor allem in der englischen Wohlstandsökonomik enthaltenen utilitaristischen Grundannahmen erhobene Kritik zunächst allgemein zu einer Gleichsetzung von Welfare Economics mit „normativer" Wirtschaftswissenschaft führte.

In diesem Sinne heißt es z. B. bei *Schumpeter:* „Positive economics is to explain, welfare economics is to prescribe"[8]. Dabei wird jedoch der Unterschied zwischen beiden grundsätzlich nur in der Art der Formulierung der Untersuchungsergebnisse gesehen, „for all propositions of welfare economics can be formulated in the indicative mood just as well as any propositions of positive economics can, by insertion of the appropriate axiological postulates, be turned into an imperative"[9]. Hiernach würde es also weder für die Welfare Economics noch für die normative Wirtschaftswissenschaft schlechthin ein eigenes Erkenntnisobjekt oder eine eigene methodische Problematik geben können.

Daneben wird, u. E. durchaus zu Recht, der Begriff der normativen Wirtschaftswissenschaft jedoch auch häufig in einem engeren, vor allem aber — besonders in neuerer Zeit — auch in einem wesentlich weiteren Sinne verwandt. Deshalb sollte wohl, um Unklarheiten zu vermeiden, die auch heute noch in der Literatur anzutreffende Gleichsetzung von normativer Wirtschaftswissenschaft mit Welfare Economics[10] in dieser allgemeinen Form aufgegeben werden.

U. E. führt hier die Unterscheidung von normativer und positiver Wirtschaftswissenschaft, wie sie *Lutz* vom Erkenntnisobjekt her vorgenommen hat, gerade auch im Hinblick auf die Zuordnung bzw. Einordnung der Welfare Economics wesentlich weiter. Danach geht es bei der normativen Wirtschaftswissenschaft grundsätzlich darum, „zunächst ein Ziel zu setzen und dann die wirtschaftspolitische Theorie zu entwickeln, die aufzeigen soll, wie dieses Ziel zu erreichen ist", während die positive Wirtschaftswissenschaft nur eine „erklärende Wissenschaft" ist[11].

Solange man glaubte, daß sich „sozusagen aus dem Wesen des Wirtschaftens . . . von selber ein ganz natürliches Ziel ergibt", nämlich, „menschliche Bedürfnisse zu befriedigen, . . . schien es selbstverständlich, daß das Ziel, das jeder wirtschaftspolitischen Theorie zugrunde zu legen ist, ein Maximum der Bedürfnisbefriedigung für die Gesellschaft

---

[8] *Schumpeter,* J. A., a.a.O., S. 1069.

[9] *Schumpeter,* J. A., a.a.O., S. 1069.

[10] Eigenartig ist, daß anfangs die Welfare Economics zur normativen Wirtschaftswissenschaft „ernannt" worden ist, während heute gerade die umgekehrte Tendenz besteht, die normative Wirtschaftswissenschaft grundsätzlich als Welfare Economics zu bezeichnen. Vgl. hierzu z. B. *Jochimsen,* a.a.O.

[11] *Lutz,* Fr. A., Politische Überzeugungen und nationalökonomische Theorie. In: Ordo Band IX (1957), S. 6.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

als Ganzes sein sollte"[12]. Damit war die Frage der Zielsetzung — da rein wirtschaftlich bestimmt — gänzlich unproblematisch und normative Wirtschaftswissenschaft und Welfare Economics ihrem Erkenntnisobjekt wie ihrem Erkenntnisziel nach identisch. Trotzdem haben auch hierbei stets insofern gewisse außerökonomische Faktoren die Aussagen beeinflußt, als je nach den „Interessen und wirtschaftspolitischen Auffassungen der Autoren" die verschiedenen sozialen Gruppen als Bedarfsträger eine unterschiedliche „Bewertung" erfuhren[13].

Als dann aber die dabei implicite gemachten Annahmen von der Vergleichbarkeit und Meßbarkeit der individuellen Nutzen als wissenschaftlich unhaltbar aufgegeben werden mußten — entscheidend waren hierfür vor allem *Robbins'* erkenntniskritischen Einwendungen[14] — und damit auch „der Begriff des gesellschaftlichen Nutzenmaximums in nichts zerflatterte, schien die Nationalökonomie als normative Wissenschaft ihres festen Zieles beraubt zu sein"[15].

Erst hierdurch begann es problematisch zu werden, worin denn die Ziele der Wirtschaftspolitik und damit die „Normen" für die normative Wirtschaftswissenschaft grundsätzlich bestehen können und ob bzw. in welcher Weise dabei dem wirtschaftlichen Wohlstand — als Norm speziell für die Welfare Economics — eine eigene Bedeutung zukommt. Erst hierüber sind dann die Meinungsverschiedenheiten aufgekommen und auch die eigentlichen Schwierigkeiten für die Bestimmung des Untersuchungsobjektes und des Wissenschaftscharakters der Welfare Economics entstanden.

Außer dem Nachweis, daß die Annahme einer interpersonalen Vergleichbarkeit der Nutzen „unwissenschaftlich" ist, da sie nur auf das utilitaristische Wertkonzept gegründet werden kann, enthielt *Robbins'* Studie auch noch ganz allgemein die Forderung nach politischer und ethischer Neutralität der Ökonomie. Damit wurde also die Möglichkeit, Fragen des Seinsollens im Rahmen der Wirtschaftswissenschaft zu behandeln, grundsätzlich verneint, mit der Begründung, daß hierbei keine Ergebnisse zu erzielen wären, die Allgemeinverbindlichkeit beanspruchen können. Damit schien aber zugleich auch die Existenzberechtigung einer normativen Wirtschaftswissenschaft, mithin auch der Welfare Economics als Teil einer solchen, ganz allgemein ausgeschlossen bzw. abgelehnt zu sein.

Daß diese Kritik dennoch nicht zur Aufgabe der normativen Wirtschaftswissenschaft geführt hat, dürfte auf die damaligen konkreten

[12] *Lutz*, Fr. A., a.a.O., S. 6.

[13] Näheres hierzu vgl. ebenda, S. 7 f.

[14] *Robbins*, L., An Essay on the Nature & Significance of Economic Science. London 1932, 2. Aufl. 1935.

[15] *Lutz*, Fr. A., a.a.O., S. 9.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wirtschaftlichen und politischen Gegebenheiten (Weltwirtschaftskrise, zunehmende Bedeutung der staatlichen Interventionen) und die sich daraus zwangsläufig ergebende Aufforderung an die Wirtschaftswissenschaftler, Kriterien zur Beurteilung der Situation und Ansatzpunkte für praktische Maßnahmen zur Überwindung der Krisenerscheinungen zu entwickeln, zurückzuführen sein. Wohl aber hat sie dazu beigetragen, daß sich die weitere Entwicklung der normativen Wirtschaftswissenschaft in zwei verschiedenen Grundrichtungen vollzogen hat, von denen die erste sich gerade mit der Frage nach den Zielen der Wirtschaftspolitik und damit zugleich nach den „Normen", für deren Verwirklichung die entsprechenden wirtschaftspolitischen Theorien zu entwickeln sind, beschäftigt hat, während die zweite sich grundsätzlich darauf beschränkte, die optimalen Bedingungen für die Verwirklichung als gegeben angenommener Ziele abzuleiten. Beiden gemeinsam ist das Bestreben, Kriterien zur Beurteilung einer wirtschaftlichen Situation, eines wirtschaftspolitischen Systems wie auch der Wirkungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen aus dem (den) anzustrebenden bzw. angenommenen Ziel(en) zu gewinnen.

In die erste Richtung fällt vor allem die *Keynes*'sche Beschäftigungslehre sowie ganz allgemein die Behandlung der Probleme um die Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung. Durch Einführung der makroökonomischen Betrachtungsweise wurde nur der auf die Vergleichbarkeit und Meßbarkeit individueller Nutzen bezogene Teil von *Robbins*' Kritik ausgeschlossen.

Eine gewisse Zwischenstellung zwischen beiden Richtungen nehmen die Arbeiten auf dem Gebiet der Theorie des Sozialismus und der Planwirtschaft ein, in denen z. T. auch noch die dem sozialistischen Wertbild ja durchaus entsprechenden Annahmen von der Gleichheit bzw. Vergleichbarkeit der Menschen enthalten sind[16].

Dagegen ist die Reaktion auf *Robbins*' Kritik von der Wohlstandsökonomik aus am schärfsten gewesen und hat hier dazu geführt, daß sie zunächst ganz in die zweite, rein formale Richtung der normativen Wirtschaftswissenschaft verwiesen wurde.

3. Die sog. „New Welfare Economics", die Ende der dreißiger Jahre mit den Beiträgen von *Hotelling, Kaldor* und *Hicks*[17] begründet wurde, ist der Versuch, eine „wertfreie" Wohlstandsökonomik zu entwickeln, „solidly based on objective economic criteria"[18] und ohne normative Aussagen. Es ging hier primär eigentlich nur darum, die Welfare

[16] Vgl. hierzu insbesondere die Arbeiten von *Lange, Lerner, Dobb* und *Dickinson*.

[17] Vgl. oben Anm. 4.

[18] *Samuelson* in seinem Kommentar zu *Boulding's* Artikel „Welfare Economics", a.a.O., S. 37.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Economics als Teilgebiet der Wirtschaftswissenschaft zu „retten" bzw. zu neuem Leben zu erwecken, nachdem ihr durch *Robbins* sozusagen der „Todesstoß" gegeben zu sein schien[19].

Nur von hier aus wird es verständlich, daß diese „neue" Wohlstandsökonomik der dreißiger und vierziger Jahre vornehmlich nur Umformulierungen bzw. Neuformulierungen bereits früher von den Klassikern und Neoklassikern entwickelter Theoreme für eine optimale, d. h. ein Maximum an Bedürfnisbefriedigung für die Gesellschaft als Ganzes verbürgende Wirtschaftsorganisation brachte, und nur versucht wurde, die darin enthaltenen Annahmen der Nutzenvergleichbarkeit und -meßbarkeit durch ein entsprechend anderes methodisches Vorgehen auszuschalten und jegliche normativen Aussagen über eine wirtschaftliche Situation oder Organisation zu vermeiden. — Das kommt auch ganz deutlich in den Schlußbemerkungen des Artikels von *Hicks* zum Ausdruck, in denen es u. a. heißt: „I have accomplished my end if I have demonstrated the right of Welfare Economics to be considered as an integral part of economic theory, capable of the same logical precision and the same significant elaboration as its twin brother, Positive Economics"[20], nachdem zuvor bereits als Hauptergebnis der theoretischen Überlegungen und Deduktionen festgestellt war: „The way is open for a theory of economic policy which is immune from the objections brought against previously existing theories"[21]. — Merkwürdig ist jedoch, daß dabei die inzwischen aufgekommene „Zielproblematik" einfach übersprungen ist und man wieder stillschweigend voraussetzte, daß immer noch das „Maximum der Bedürfnisbefriedigung" das Wesensziel der Wirtschaft schlechthin ist[22].

Daraus, daß das Hauptinteresse dieser New Welfare Economics somit vor allem darauf gerichtet war, die Wohlstandsökonomik wissenschaftlich zu rehabilitieren, ergab es sich eigentlich von selbst, daß in den verschiedenen Beiträgen hierzu die rein methodische Seite sozusagen Eigenbedeutung bekommen hat.

Da die Indifferenzkurven- und Präferenzfunktionsanalyse ein besonders geeignetes methodisches Hilfsmittel schien, um die erkenntniskritischen Bedenken gegen die älteren Theoreme auszuräumen und dabei doch ihren wesentlichen Inhalt zu erfassen, wurden sie zunächst für die Neu- bzw. Umformulierungen bevorzugt verwandt. Sie sind dann aber auch in den hieran anknüpfenden Beiträgen beibehalten worden. Das hat einerseits dazu geführt, daß in der Verfeinerung und Weiterent-

[19] Vgl. *Walker*, E. R., From Economic Theory to Policy. Chicago, Ill. 1943. Repr. 1947. Deutsche Übersetzung von Fr. Thein, Wiesbaden 1951, Kap. XII.

[20] Hicks, J. R., a.a.O., S. 712.

[21] Ebda., S. 697. — Diese Bemerkung ist eindeutig auf Robbins' Kritik bezogen.

[22] Vgl. oben S. 101 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wicklung dieser Methoden eigentlich die Hauptleistung dieser sog. neuen Wohlstandsökonomik überhaupt liegt; andererseits ist dadurch aber auch die optimale Wirtschaftsorganisation im Sinne der Paretianischen Gleichgewichtstheorie zum Untersuchungsobjekt der Welfare Economics schlechthin geworden, d. h. aber, alle nicht in dieses Konzept passenden bzw. mit den entsprechenden Methoden erfaßbaren wirtschaftlichen und sozialen Probleme wurden damit von vornherein aus der Betrachtung ausgeklammert. *Boulding*'s Vorschlag, diese New Welfare Economics richtiger „‚Paretian' Welfare Economics" zu nennen, erscheint uns daher in doppeltem Sinne sehr berechtigt[23].

U. E. handelt es sich hier letztlich überhaupt eher um einen weiteren methodischen Ausbau der Paretianischen *Gleichgewichts*ökonomik — vor allem durch die Einführung des Kompensationsprinzips — als um die Begründung einer Paretianischen *Wohlstands*ökonomik[24]. Daß diese Verfeinerung und Ergänzung eines Systems der allgemeinen Gleichgewichtstheorie gerade in den dreißiger und vierziger Jahren vorgenommen wurde, als die Ungleichgewichte auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet die Hauptprobleme für die Wirtschafts- und Sozialwissenschaft überhaupt geworden waren und auch bereits die ersten grundlegenden Arbeiten über die unvollkommenen Märkte und die unvollständige Konkurrenz vorlagen, ist natürlich an sich schon schwer verständlich. Noch eigenartiger erscheint es jedoch, daß dies damals ausgerechnet von der Welfare Economics aus geschah, deren Entstehung und Rechtfertigung als Spezialdisziplin im Rahmen der Wirtschaftswissenschaft doch nur durch die Krise der liberalen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung (infolge der durch den fortschreitenden Industrialisierungsprozeß ausgelösten Datenänderungen seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, insbesondere aber seit dem ersten Welt-

---

[23] Da die näheren Erklärungen hierzu recht aufschlußreich sind, seien sie hier wörtlich angeführt: "The name of Pareto is particularly appropriate in this connection because he introduced the indifference curve (or preference function) analysis as a major instrument of economic analysis, and it is only a slight exaggeration to claim that modern welfare economics has developed largely as a result of the invention of this powerful analytical tool. It is a department of thought which owes its unity not so much to the natural boundaries of the subject matter which it is discussing as to the limitations of its tool chest, ... It is for this reason, perhaps, that the welfare economist is sometimes hard put to explain what his subject is about. There is a field of subject matter, presumably related to human welfare, and there is a field of technical and manipulative skill. Much of the apparently 'precious' and overrefined character of welfare economics arises because the field of subject matter and of skills do not altogether coincide. ... Consequently it is not surprising to find welfare economists devoting their energies to tasks which may seem insignificant but which they can perform with their apparatus, rather than to the major problems of the subject matter which seem to defy analysis." (*Boulding*, K., a.a.O., S. 2).

[24] Vgl. dagegen *Schumpeter*, J. A., Ten Great Economists. London 1951, S. 130 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

krieg und der Weltwirtschaftskrise) und damit auch der dieser entsprechenden Wirtschaftstheorie begründet ist. Da die Wohlstandsökonomik also — wie *Macchioro* es einmal treffend formulierte — in doppeltem Sinne Ausdruck eines „historischen Revisionsprozesses" ist, dürfte es grundsätzlich wenig sinnvoll sein, das Wohlstandsproblem in ein System der Gleichgewichtstheorie einordnen bzw. die Wohlstandsökonomik als Gleichgewichtstheorie formulieren zu wollen[25].

So ist es denn auch etwa seit 1950 — dem Jahr, in dem *Little* seine „Critique of Welfare Economics"[26] als erste zusammenfassende kritische Stellungnahme gegen die Paretianische Welfare Economics veröffentlichte, — zunehmend zu ablehnenden Urteilen sowohl gegen die Konzeption und Methodik als auch gegen die praktische Brauchbarkeit ihrer Ergebnisse gekommen[27], während bis dahin immer noch die Bemühungen um Ergänzungen, Verfeinerungen und z. T. auch gewisse Abwandlungen der ursprünglichen Formulierungen vorherrschend waren[28].

Vor allem ist es *Little* gelungen, allgemein deutlich zu machen, daß eine wertneutrale Wohlstandsökonomik grundsätzlich undenkbar sei, und daß trotz ihres allgemein sehr abstrakt-formalen Charakters auch die Paretianische Welfare Economics nicht wertfrei ist. Weitere Beiträge folgten, in denen die Unhaltbarkeit des ursprünglichen Anspruchs dieser Richtung der Welfare Economics auf Wertfreiheit nachgewiesen wurde. Zuvor hatten schon *Bergson*[29] und *Samuelson*[30] versucht, durch die Ableitung wirtschaftlicher bzw. sozialer Wohlstandsfunktionen[31] die

[25] Vgl. *Macchioro*, A., Una questione d'attualità: il problema di un'economia del benessere. In: Giornale degli economisti e annali di economia. N. S. Anno 9 (1950).

[26] *Little*, J. M. D., A Critique of Welfare Economics, Oxford 1957. Second Edition 1957.

[27] So heißt es z. B. bei *Keller* mit Recht: „Die Welfare Economics befinden sich gegenwärtig in einer nicht sehr erfreulichen Situation. Denn auf die Periode des stürmischen Aufbaus und Neubaus der theoretischen Grundlagen bis gegen Ende der Vierzigerjahre folgte mit den Arbeiten Samuelson's, Little's und Boulding's eine Periode der Skepsis. Die Skepsis geht so weit, daß man heute in weiten Kreisen an der Güte der theoretischen Grundlagen und an der praktischen Brauchbarkeit der Welfare Economics zweifelt." (Keller, P., a.a.O., S. 353).

[28] Vgl. hierzu bes. Mishan, E. J., A *Survey* of Welfare Economics, 1939—1959. In: Economic Journal No. 278, Vol. LXX (1960), sowie *Baumol*, W. J., Economic Theory and Operations Analysis. Prentice-Hall 1961, Kap. 13.

[29] *Bergson* (Burk), A., A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics. In: Quarterly Journal of Economics. Vol. LII (1938). *Ders.*, Socialist Economics. In: A Survey of Contemporary Economics. Vol. I. Philadelphia and Toronto 1949.

[30] *Samuelson*, P. A., Foundations of Economic Analysis, a.a.O., Kap. VIII.

[31] Eigenartig ist, daß *Bergson* in seinem ersten Artikel von "economic welfare function", im zweiten von "welfare function", *Samuelson* dagegen nur von "social welfare function" gesprochen hat, und sich die letzte Bezeichnung — mit Ausnahme von *Little*, der den Begriff "economic welfare function" verwendet — allgemein durchgesetzt hat, ohne daß damit jedoch eine entsprechende inhaltliche Unterscheidung verbunden wäre.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

in den verschiedenen Theoremen zur Bestimmung eines wirtschaftlichen Optimums implizierten Werturteile zumindest z. T. zu explizieren. Diese zweite Richtung der „Modern Welfare Economics" — *Streeten* bezeichnet sie als die „Bergsonian version" [32] —, die im Grunde genauso auf der Gleichgewichtstheorie basiert, wie die direkt als Paretianische Welfare Economics bezeichnete, unterscheidet sich von dieser vornehmlich nur durch diese methodische Besonderheit.

In *Baldwin's* Schlußbemerkung in seiner Besprechung des Buches von *Little* kommt die hierdurch ausgelöste erneute Krise der Welfare Economics besonders deutlich zum Ausdruck: „In current discussions of economics, one seldom hears a kind word for welfare economics. The disillusionment caused by the destruction of the original claims that welfare economics could be based on objective economic criteria ... has led to general cynicism towards the subject. Succesive qualifications and retrenchments made in the field seem to have left only an idle plaything — useful perhaps for learning certain general equilibrium relationships but little else" [33].

Die *normativen Implikationen der Paretianischen Welfare Economics* liegen auf drei verschiedenen Ebenen: 1. in den beiden Grundannahmen: daß mit der Formulierung eines Optimalzustandes *das* Kriterium für die Wohlstandsökonomik zur Beurteilung wirtschaftlicher Systeme und Situationen schlechthin gewonnen ist und daß dieses Optimum rein theoretisch, allgemeinverbindlich bestimmbar ist; 2. in der Bestimmung dieses Optimalzustandes selbst und der zu seiner Erreichung notwendigen Bedingungen; 3. in den dabei verwandten Denkmethoden und sprachlichen Formulierungen.

Zu den beiden Grundannahmen ist zuächst zu bemerken, daß bisher weder bewiesen werden konnte, daß es nur *ein* wirtschaftliches Optimum gibt, noch daß überhaupt die Vorstellung eines Optimums — womit ja zugleich gesagt ist: „this is what the end-product ought to be like" [34] — ein zur Beurteilung wirtschaftlicher Vorgänge ganz allgemein sowie speziell unter dem Wohlstandsaspekt adäquates Kriterium sein kann, oder ob es nicht besser wäre, „to think in terms of improvements than in terms of ideals or optima", wobei es eben auch wieder nicht notwendig so ist, „that ‚improvement' always logically implies an ‚optimum' or ‚ideal' " [35].

---

[32] Vgl. Streeten, P., Introduction zu Myrdal, G., Value in Social Theory. A Selection of Essays on Methodology. Edited by Paul Streeten. London 1958, S. XLV.

[33] *Baldwin*, R. E., A Comparison of Welfare Criteria. In: Review of Economic Studies. Vol. XXI (2) No. 55 (1953/54), S. 161.

[34] *Streeten*, P., a. a. O., S. XXVI.

[35] Ebda.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mit der weiteren Annahme einer rein theoretischen, allgemeinverbindlichen Bestimmbarkeit des wirtschaftlichen Optimums — eben aus dem „Wesen des Wirtschaftens" ganz allgemein deduzierbar — wird von der Tatsache abstrahiert, daß alles Wirtschaften sich ja auch immer in einem realen Raum und unter bestimmten Zeitverhältnissen vollzieht, damit aber eben jeweils entsprechend variablen politisch-institutionellen, technischen und sozialen Bedingungen unterliegt, die nur zum Teil als Daten in der theoretischen Analyse mitberücksichtigt werden können, was die Vertreter der Paretianischen Welfare Economics aber offenbar gar nicht beabsichtigt hatten. M. a. W., es ist unterstellt, daß das Kriterium zur Beurteilung einer wirtschaftlichen Situation unabhängig von den konkreten Gegebenheiten und Problemen der Wirtschaft, auf die es dann angewandt werden soll, bestimmt werden kann; das würde also z. B. bedeuten, daß die Wirtschaft eines Entwicklungslandes nach dem gleichen „Optimum" zu beurteilen wäre wie die eines hochentwickelten Industrie- oder Agrarlandes!

Besonderes Gewicht ist auf die Herausarbeitung der in der Bestimmung des Optimums und der Optimalbedingungen implizierten Werturteile und Annahmen, die nicht Allgemeinverbindlichkeit beanspruchen können, gelegt. — Vier Punkte sind es vor allem, die hier hervorzuheben sind:

(1) die Annahme, daß ein Modell des allgemeinen marktwirtschaftlichen Gleichgewichts überhaupt als Kriterium für die Beurteilung wirtschaftspolitischer Fragen geeignet sein soll[36], womit ja zugleich auch unterstellt ist, daß sich die Modellbedingungen in der Realität entweder von selbst einspielen können, wenn nur der entsprechende institutionelle Rahmen dafür geschaffen wird (liberale Auffassung, freie Marktverkehrswirtschaft), oder durch staatliche Planung herstellen lassen (sozialistische Auffassung, sog. Konkurrenzsozialismus)[37];

(2) die Annahme, daß darüber hinaus mit diesem Gleichgewichtsmodell alle für den wirtschaftlichen Wohlstand in einem Lande relevanten Größen in allgemeinverbindlicher Form erfaßt sind[38];

(3) daß dies Kriterium weder mit anderen ökonomischen noch mit außerökonomischen Kriterien in Konflikt geraten kann, d. h. also, daß

[36] Vgl. hierzu die oben angeführte Kritik *Machioro's* oder auch die Bemerkung *Baldwin's:* „Basically, many of the objections reflect the sterility of static general equilibrium analysis, which has dominated economics for years, as a concept for analysing the real economic world. . . . These differences between the model and the reality and the importance of the non-economic factors point up the insignificance of the contribution from the 'new welfare' economics for reaching policy decisions." (Baldwin, R. E., a. a. O., S. 161).

[37] Hiergegen hat bereits *Samuelson,* P. A., Foundations, a. a. O., das Konzept des "feasible best" gestellt, das in den letzten Jahren insbes. von *Lancaster/ Lipsey,* de *Graaff, Meade* und *Giersch* weiterentwickelt ist.

[38] Vgl. hierzu oben, S. 104 f. sowie unten, S. 114 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die darin vorgenommene Isolierung des rein Ökonomischen innerhalb des gesellschaftlichen Lebens grundsätzlich sachlich und logisch möglich bzw. sogar richtig ist[39] und daß außerdem auch keine konkurrierenden anderen wirtschaftlichen Kriterien zur Beurteilung konkreter Situationen insbesondere im Hinblick auf den erreichten bzw. erreichbaren wirtschaftlichen Wohlstand denkbar sind[40], und

(4) daß die dem theoretischen Kriterium entsprechenden konkret-statistischen Maßstäbe in der Höhe des Sozialproduktes bzw. Volkseinkommens (als Makrogröße) und/oder in Preisindices (als Mikrogrößen) bestehen können, mithin also der wirtschaftliche Wohlstand eines Landes letztlich nur von der Höhe des tatsächlichen Güter- und Leistungsangebotes und der damit verbundenen *potentiellen* Befriedigung materieller Bedürfnisse in einem gegebenen Zeitpunkt bestimmt sein soll[41]. — Mögliche Wohlstandssteigerungen durch Einkommensumverteilungen wie überhaupt ganz allgemein durch Änderungen in der Distribution sind damit grundsätzlich aus der Betrachtung ausgeklammert[42].

Obwohl die Vertreter der Paretianischen Welfare Economics in dem Bemühen um „Wertfreiheit" der rein methodischen Seite ganz besondere Bedeutung beigelegt haben, ist doch unschwer nachzuweisen, daß gerade auch in den bevorzugt verwandten Methoden und Formulierungen eine Reihe von Werturteilen impliziert sind.

Mit der Verwendung von Präferenzfunktionen und Indifferenzkurven zur Bestimmung des wirtschaftlichen Optimalzustandes sind zunächst ganz allgemein folgende Annahmen verbunden: die Individuen verhalten sich ausschließlich nach den Regeln des ökonomischen Prinzips, sie kennen ihre Präferenzsysteme genau[43] und können und sollen

---

[39] Vgl. hierzu insbes. *Robbins*, L., The Economist in the Twentieth Century. In: Economica. N. S. Vol. XVI (1949) sowie *Weisser*, G., Die Überwindung des Ökonomismus in der Wirtschaftswissenschaft. In: Grundsatzfragen der Wirtschaftsordnung. Berlin 1954, und *Albert*, H., Das Wertproblem in den Sozialwissenschaften. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 94. Jahrg. 1958.

[40] Insbesondere ist hier auf die Vollbeschäftigung als konkurrierendes Kriterium hingewiesen. So heißt es z. B. bei *Reder*, M., Studies in the Theory of Welfare Economics. New York 1947, S. 205, es sei "a matter of judgment, that the danger of welfare loss from additional resource mis-allocation caused by public expenditure is unimportant as compared with the loss from unemployment. ... Unemployment involves more than a mere economic loss; it robs the individual of his initiative and self-respect ... Our social order depends upon the immediate elimination of unemployment whenever and wherever it appears, and this objective has priority over all others."

[41] Vgl. hierzu die grundsätzliche Kritik von *Albert*, H., Der Trugschluß in der Lehre vom Gütermaximum. In: Zeitschrift für Nationalökonomie. Band XIV (1954).

[42] Hierauf hat *Little*, J. M. D., a. a. O., vor allem aufmerksam gemacht.

[43] Hiergegen stehen vor allem die Ergebnisse der Konsum- und Verhaltensforschung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

diese auch tatsächlich in ihrer effektiven Nachfrage zum Ausdruck bringen (Konsumentensouveränität!)[44]. Damit ist zugleich auch angenommen, daß die Bedürfnissysteme der einzelnen Individuen sowohl von Preis- und/oder Einkommenveränderungen — z. B. infolge einer wirtschaftspolitischen Maßnahme zur Steigerung des Sozialproduktes — unabhängig sind als auch von den Bedürfnissystemen anderer Individuen[45].

Weiter sind in der Verwendung der Indifferenzkurvenanalyse — als einer ja rein mikroökonomischen Betrachtungsweise[46] — im besonderen folgende Annahmen enthalten: der Wohlstand jeder Gemeinschaft wird nur durch den Wohlstand der darin lebenden einzelnen Individuen bestimmt[47]. Damit ist aber nicht nur unterstellt, daß der Wohlstand einer Gemeinschaft unmittelbar als Summe oder Funktion der individuellen Präferenzsysteme zu bestimmen ist[48] (womit z. B. der ganze öffentliche

---

[44] Hierzu hat z. B. *Streeten* darauf aufmerksam gemacht, daß weder der Preismechanismus als "faithful reflection of our autonomous preferences and ethically neutral" betrachtet werden könnte, noch allgemein anzunehmen wäre, daß höheres Güterangebot auch immer höheren Wohlstand bedeutet, "on some scales of values it might be preferable to have fewer goods and more 'personal' market forces." Vgl. *Streeten,* P., Economics and Value Judgments. In: Quarterly Journal of Economics. Vol. LXIV No. 4 (1950), S. 586 und 588. Vgl. hierzu auch ganz allgemein *Galbraith,* J. K., The Affluent Society. Boston 1958. (Deutsche Übersetzung München 1959).

[45] Damit sind also die sog. "competitive" bzw. "conspicuous consumption" und die "social determination" der Bedürfnissysteme ebenso ausgeklammert wie die Preis- und Einkommenselastizitäten der Nachfrage — also jene Fakten, die gerade zunehmenden Einfluß auf die Bedürfnissysteme bzw. die Bedarfsstruktur ausüben.

[46] Über die Möglichkeiten, mit "community indifference curves" zu arbeiten, vgl. insbesondere die kritischen Beiträge von *Stolper,* W. F., A Method of Constructing Community Indifference Curves. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft u. Statistik. Vol. 86 No. 2 (1950) sowie *Samuelson,* P., Social indifference curves. In: Quarterly Journal of Economics, Vol. LXX, No. 1 (1956).

[47] Hierzu heißt es bei *Samuelson,* P. A., Foundations, a. a. O. S. 223: "A more extreme assumption, which stems from the individualistic philosophy of modern Western Civilization, states that individuals' preferences are to 'count'. If any movement leaves an individual on the same indifference curve, then the social welfare function is unchanged, and similarly for an increase or decrease. Actually, an examination of the principles of jurisprudence, the folkways and mores, shows that in its extreme form this assumption is rarely seriously proposed."

[48] Hiermit sind also die Probleme der "Summation" bzw. "Aggregation" der individuellen Wahlakte zu einer "social welfare function" als ohne weiteres lösbar angenommen — vgl. hierüber aber *Arrow,* K. J., Social Choice and Individual Values. New York / London 1951. Merkwürdigerweise schreibt Bergson in seinem Besprechungsaufsatz dazu: "In my opinion, Arrow's theorem is unrelated to welfare economics. ... Arrow's theorem has little or no bearing on welfare economics." (*Bergson,* A., On the Concept of Social Welfare. In: Quarterly Journal of Economics. Vol. LXVIII, S. 240 u. 249). Vgl. hierzu auch: *Nyblen,* G., The Problem of Summation in Economic Science. Lund 1951, und dazu die Besprechung von H. *Haller* in der Zeitschrift für die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sektor als „irrelevant" ausgeklammert ist), sondern vor allem ist darin doch wieder die Annahme von der interpersonalen Vergleichbarkeit, ja sogar Gleichheit der Menschen enthalten, da ja ex definitione eine Annäherung an das wirtschaftliche Optimum bzw. das Wohlstandsmaximum immer dann erreicht sein soll, wenn irgendein beliebiges Individuum — sei es arm oder reich, alt oder jung, der Gemeinschaft nützlich oder schädlich — durch eine wirtschaftliche Reorganisation auf ein höheres Indifferenzkurvenniveau kommen kann, ohne daß dafür irgendein anderes auf ein niedrigeres Versorgungsniveau absinkt. Diese Annahme ist auch durch die Einführung des Kompensationsprinzips nicht aufgehoben, sondern nur auf eine andere Ebene verlagert.

Und noch auf zwei weitere, mit dem methodischen Vorgehen der Vertreter der Paretianischen Welfare Economics verbundene Annahmen ist aufmerksam gemacht: die Marginalbetrachtung, auf deren besondere Bedeutung *Boulding* besonders hingewiesen hat[49], und die Beschränkung auf eine statische bzw. komparativ-statische Betrachtungsweise[50]. Mit letzter sind also jegliche Probleme, die sich aus Datenvariationen und Zeit beanspruchenden Anpassungs- und Umformungsprozessen ergeben können (einschließlich der damit möglicherweise verbundenen Kosten für die Gemeinschaft) außer acht gelassen.

Als letztes ist noch der grundsätzlich „emotionale Charakter" der verwandten Begriffe "welfare", "optimum" usw. zu erwähnen, wodurch — wie besonders Little hervorgehoben hat — eine „wertfreie" Darstellung schon rein von der sprachlichen Seite her sehr erschwert ist. *Little* sieht hierin aber auch eine gewisse Unausweichlichkeit, denn eine

---

gesamte Staatswissenschaft, Band 110 (1954) sowie *Guilbaud,* G. Th., Les théories de l'intérêt général et le problème logique de l'agrégation. In: Economie Appliquée, Tome V. No. 3—4 (1952).

[49] Bei der Aufzählung der „technischen Defekte" der Welfare Economics erwähnt *Boulding* (a. a. O., S. 27) an erster Stelle "that the marginal conditions define a social optimum only marginally: i. e., the position which they define is superior to any other in the immediate vicinity, but it is not necessarily superior to any other over the whole possible range of the universe. This is the problem of the 'maximum maximorum': there is nothing in the marginal conditions which can differentiate the top of a molehill from that of Mount Everest. ... The preoccupation of welfare economics with the definition of a single optimum may well have done a disservice insofar as it has diverted attention from the critical problems of developmental dynamics. The problem may well be not how to get close to the top of a molehill, but how to climb down the molehill in order to start up the mountain."

[50] Hierzu bemerkt *Little* (a. a. O., S. 2) "I only introduce dynamic considerations in a non-formal manner as affecting the realism of static welfare theory, which, it seems, must remain static if it is going to be possible to formulate any definite theorems. It seems better to reach conclusions, and criticize them in the light of dynamic considerations, rather than to produce a dynamic theory without any real content." Dabei weist er noch auf den vergeblichen Versuch Reder's hin, die Welfare Economics zu „dynamisieren". Vgl. hierzu auch *Mishan,* E. J., A Survey of Welfare Economics, a. a. O., S. 248—251.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

„Substitution" durch „farblosere" Begriffe sei zwecklos, da dann "either no one (including the ‚Scientists') would be interested, or the new language would cease to be colourless. This must be so because the interest in the subject of welfare is essentially an ethical, and not a scientific interest"[51]. — Dagegen heißt es bei *Streeten* ganz betont: ". . . the economist . . . should abandon speculation about 'general welfare', 'maximum satisfactions', etc., for at least two reasons: first because these concepts have no clear implications and lend themselves easily to implicit interpretations and persuasive definitions; second, because, even if they had clear implications, actual concrete valuations are not concerned with them at all"[52]. U. E. ist dieser Einwand einer der schwerwiegendsten gegen die Welfare Economics überhaupt.

Hiermit muß der Versuch, eine wertfreie Welfare Economics zu formulieren, wohl als endgültig gescheitert angesehen werden[53].

(4) Etwa gleichzeitig mit dem Einsetzen der grundsätzlich ablehnenden Kritik an der Paretianischen Welfare Economics sind dann aber auch schon die ersten Arbeiten entstanden, in denen gezeigt ist, wie eine Neuorientierung bzw. Neukonzeption der Welfare Economics möglich und was dementsprechend entscheidend für ihre Weiterentwicklung ist, nämlich: die volle Anerkennung ihres normativen Charakters und eine klare Abgrenzung ihres spezifischen Untersuchungsgebietes im Rahmen der Theorie der Wirtschaftspolitik.

Über die zweite Frage und damit über die grundsätzliche Einordnung der Welfare Economics in das System der theoretischen Wirtschaftspolitik[54] besteht dabei jedoch noch keine Übereinstimmung. — Eine Auffassung geht dahin, die Welfare Economics überhaupt mit der Theorie der Wirtschaftspolitik gleichzusetzen bzw. die Welfare Economics zu einer solchen weiterzuentwickeln[55]. Dahin scheinen z. T. *Meade, Scitovsky* und auch *Tinbergen* zu tendieren. *Keller* ist grund-

---

[51] *Little,* J. M. D., The Valuation of the Social Income. In: Economica. N. S. Vol. XVI (1949), S. 16 — In gleichem Sinne in: A Critique of Welfare Economics, a. a. O.

[52] *Streeten,* P., Introduction . . ., a. a. O., S. XXXIV.

[53] In diesem Sinne spricht *Samuelson* in seinem Kommentar zu Boulding's Artikel von dem "now-admitted-to-be-misguided claim that welfare economics can be solidly based on objective economic criteria . . . Without norms, normative statements are impossible. At some point welfare economics must introduce ethical welfare functions from outside of economics." Vgl. hierzu auch *Jochimsen,* R., a. a. O., S. 51—65.

[54] U. E. bedeutet es für die Welfare Economics einen wesentlichen Unterschied, ob sie als „wirtschaftspolitische Theorie", d. h. also als Einzelgebiet entwickelt wird wie z. T. bisher (vgl. oben, S. 102 f.) oder als Teilgebiet einer allgemeinen Theorie der Wirtschaftspolitik, womit sie dieser also systematisch ein- bzw. zugeordnet wird.

[55] Vgl. hierzu oben, Anm. 5.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sätzlich der gleichen Meinung, legt in seinen näheren Ausführungen dazu jedoch das Schwergewicht auf die Lehre von der praktischen Wirtschaftspolitik[56]. Noch einen Schritt weiter geht hier *Albert*, wenn er auf die Möglichkeit hinweist, die Welfare Economics in der Form einer „Welfare-Technologie" in Analogie zur „Vollbeschäftigungstechnologie" neu zu fassen, wobei dann allerdings der „deskriptive Gehalt des Welfare-Begriffes" von entscheidender Bedeutung wäre, da ihm damit ja eine dem Vollbeschäftigungsbegriff ähnliche Funktion zukäme[57].

U. E. ist eine allgemeine Gleichsetzung von Welfare Economics mit Theorie der Wirtschaftspolitik nicht möglich, da letzte sowohl in ihrem allgemeinen (der Ziel- und Mittellehre) wie auch in ihrem speziellen Teil (der Struktur- und Prozeßlehre) weit über das Gebiet der Welfare Economics hinausgeht. Oder sollte der Begriff wieder in dem ganz allgemeinen Sinne, wie ihn *Fetter* einst geprägt hat, verwandt werden? Wir meinen, daß die *Welfare Economics wohl nur eine Spezialdisziplin* (oder gar Hilfsdisziplin?) *innerhalb eines Systems der theroretischen Wirtschaftspolitik sein kann, die sich darauf zu konzentrieren hätte, Kriterien zu entwickeln, nach denen beurteilt bzw. entschieden werden kann, inwieweit die Verwirklichung bestimmter angestrebter (oder anzustrebender) Ziele zu einer Steigerung oder Minderung des gesellschaftlichen Wohlstandes im Vergleich zu den bestehenden Zuständen führen würde, und zwar unter Berücksichtigung der möglichen Differenzen zwischen den theoretisch bestimmbaren optimalen und den tatsächlich möglichen Bedingungen für den entsprechenden Mitteleinsatz.*

Diese Kriterien wären aber wohl nur im Rahmen einer allgemeinen Lehre von der optimalen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung zu entwickeln. Dabei hätte die Wohlstandsökonomik die hier relevanten Zusammenhänge u. E. primär unter sozialen Aspekten (im weitesten Sinne des Wortes) zu behandeln, um damit die notwendigen Ergän-

---

[56] *Keller* schreibt hierzu, daß seiner Ansicht nach die Welfare Economics „geradezu dazu prädestiniert (ist), durch die Vereinheitlichung der wirtschaftspolitischen Anwendungen der Wirtschaftswissenschaft zur allgemeinen Wirtschaftspolitik par excellence zu werden. Denn mit den Welfare Economics lassen sich große Teile des Materials, das sich in der praktischen Sozialökonomie, in der Finanzwissenschaft, in der Konjunkturpolitik, in der wirtschaftspolitischen Tagesliteratur und in der Literatur über die wirtschaftspolitischen Systeme angehäuft hat, von Widersprüchen säubern, ordnen, auf einen Generalnenner bringen und zusammenfassen. Einzig durch die Welfare Economics können die in den verschiedenen Disziplinen vertretenen Teilinterventionslehren in Übereinstimmung gebracht und die Probleme, die sie stellen, nach einheitlichen Gesichtspunkten gelöst werden." — Hierzu ist jedoch kritisch anzumerken, daß Keller unter Welfare Economics ganz allgemein die Lehre von den Möglichkeiten zur „Vergrößerung des Volkswohlstandes durch die Staatsintervention" versteht. (Vgl. Keller, P., a. a. O., S. 361 f. und S. V).

[57] Vgl. *Albert*, H., Das Werturteilsproblem im Lichte der logischen Analyse. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Band 112 (1956), S. 437.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zungen[58] zu unter primär ökonomischen Gesichtspunkten durchgeführten Untersuchungen von Wirtschaftsstruktur und -prozeß bieten zu können.

Im Grunde geht es hier also wieder um die gleichen Fragen, die überhaupt zur Entstehung der Welfare Economics geführt haben, die jedoch anfangs unter Ausnahmen behandelt wurden, die Anlaß zu scharfen erkenntniskritischen Auseinandersetzungen gaben und dadurch zu grundsätzlichen Bedenken, ob sie überhaupt in das Gebiet der Wirtschaftswissenschaft gehören. Die Reaktion war der Versuch zu einer rein formalen Betrachtungsweise, mit der diese Probleme jedoch weder in theoretischer noch in praktisch-politischer Hinsicht befriedigend behandelt werden konnten. Ob es mit diesen Neuansätzen gelingt?

II

Wenn man sich von diesen Überlegungen für eine mögliche Weiterentwicklung der Welfare Economics leiten läßt, dann ergeben sich u. E. ganz bestimmte *Aufgaben für die wissenschaftliche Weiterarbeit* auf diesem Gebiet.

U. E. müßte *an erster Stelle* der Versuch zu einer Klärung und *Präzisierung des Wohlstandskonzeptes* als solches stehen[59]. Denn wenn man nicht weiß, was eigentlich gesteigert werden sollte, werden sich auch kaum Kriterien entwickeln lassen, nach denen beurteilt bzw. entschieden werden kann, welches Ziel oder welche Zielkombination angestrebt werden sollte und welches die optimalen Bedingungen für deren Verwirklichung sind.

Zweitens wären die *Hauptfragenkreise* zu präzisieren, auf denen das Schwergewicht *bei* einer *Weiterentwicklung der Welfare Economics im Rahmen einer Theorie der optimalen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung* liegen sollte. Im Zusammenhang damit wären auch noch einige grundsätzliche methodische Probleme zu klären.

Zu 1. Das Grundproblem für jeden Versuch zu einer Konkretisierung bzw. Präzisierung des Wohlstandsbegriffes besteht darin, daß es kein

---

[58] Auf die Notwendigkeit, bei der Behandlung wirtschaftspolitischer Fragen zunehmend auch jeweils die soziale Seite mitzuberücksichtigen, hat besonders *Tinbergen* in seiner Arbeit "Economic Policy: Principles and Design", a. a. O., hingewiesen. Vgl. unten, Anm. 67.

[59] Eine Aufgabe des Wohlstands-, Optimums- oder Welfare-Begriffes, wie sie besonders Streeten und Myrdal fordern, scheint uns kaum noch möglich, nachdem sich diese Bezeichnungen so allgemein verbreitet haben. Außerdem müßte damit dann ja auch die grundsätzliche Aufgabe der „Wohlstands"-Ökonomik bzw. der „Welfare" Economics verbunden sein. Will man letzte nicht, dann bleibt u. E. nur die Alternative, eine nähere inhaltliche Bestimmung des Wohlstandsbegriffes zu versuchen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

allgemeines, objektiv bestimmbares Wohlstandskonzept geben kann, da es sich hier um einen Wertbegriff handelt, dessen inhaltliche Bestimmung wesentlich von „obersten Wertvorstellungen über Freiheit und Gerechtigkeit[60] (abhängig ist), deren Rangordnung nicht durch den Ökonom bestimmt, deren Interdependenz und mögliche Divergenz wohl aber von ihm aufgezeigt werden kann"[61].

So gilt es zunächst, die möglichen Einwirkungen dieser „obersten Wertvorstellungen" auf das Wohlstandskonzept zu erkennen, und zwar vor allem auch bei unterschiedlicher Rangordnung. Insbesondere käme es darauf an zu wissen, ob bzw. inwieweit angenommen werden kann, daß eine gleiche „Werthierarchie" auch zu grundsätzlich gleichen Wohlstandskonzepten führt — oder, anders gesehen, inwieweit verschiedenartige Wertsysteme auch jeweils in entsprechend verschiedenartigen Wohlstandskonzepten zum Ausdruck kommen. Es würde hier also darum gehen, ob z. B. bei einem Wertsystem, in dem die Freiheit der Gerechtigkeit und Sicherheit[62] vorgeordnet ist, grundsätzlich ein anderes Wohlstandskonzept anzunehmen wäre, als wenn die Freiheit an letzter und die Sicherheit vor der Gerechtigkeit an erster Stelle stehen würde. — Diesen beiden Wertsystemen dürfte u. E. nicht nur unter den möglichen Wertkombinationen die stärkste reale Bedeutung zukommen, sondern sie dürften auch diejenigen sein, bei denen am wenigsten „Divergenzen" zu erwarten sind.

Weiter wäre zu klären, inwieweit von der jeweiligen konkretgeschichtlichen Situation eines Landes bzw. einer sozialen Gruppe ein eigener oder ergänzender Einfluß auf die Bestimmung des Wohlstandskonzeptes ausgehen kann.

Schiller scheint hier keine zusätzlichen Probleme zu sehen, denn er sagt ganz allgemein: *„Wohlfahrtsvergleiche sind möglich im Rahmen eines in den großen Zügen gleichen und gemeinsamen gesellschaftlichen Wertsystems."* Auch interregional ist seiner Ansicht nach eine solche Vergleichbarkeit „auf dem Boden eines gemeinsamen gesellschaftlichen Wertsystems" gegeben[63].

---

[60] U. E. müßte daneben vor allem noch die Sicherheit als dritter Grundwert, der für den sozialen und wirtschaftlichen Prozeß von besonderer Bedeutung ist, berücksichtigt werden.

[61] *Schiller,* K., Neuere Entwicklungen in der Theorie der Wirtschaftspolitik. Tübingen 1958, S. 8.

[62] Vgl. Anm. 60. — Auch *Giersch* bezieht sich bei der Behandlung des Wohlstandsproblems auf diese drei Grundwerte. — Vgl. *Giersch,* H., Allgemeine Wirtschaftspolitik. Erster Band: Grundlagen (Die Wirtschaftswissenschaften. Herausgeg. von E. Gutenberg. Reihe B [Volkswirtschaftslehre] Beitrag Nr. 9) Wiesbaden 1960, S. 85/94. *Tinbergen* nimmt noch den politischen und sozialen Frieden dazu. U. E. sollte der Wohlstandsbegriff jedoch nur auf den wirtschaftlichen und sozialen Bereich bezogen werden.

[63] *Schiller,* K., a. a. O., S. 8 (im Original kursiv).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

U. E. dürften hierzu jedoch — nicht zuletzt auch im Hinblick auf Länder unterschiedlicher Sozialstruktur und/oder unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungsstandes — noch weitere Untersuchungen nötig sein, um zu genaueren Aussagen kommen zu können. Man braucht ja z. B. auch nur an die Wandlungen sowie an die z. T. sogar gleichzeitig bestehenden Unterschiede in den Wertvorstellungen selbst zu denken, um zumindest Zweifel daran bekommen zu können, ob eine zwar formal gleiche „Werthierarchie" auch bei unterschiedlichen sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen zu einem inhaltlich gleichen Wertsystem und damit auch zu gleichen aber doch ohne weiteres vergleichbaren Wohlstandskonzepten führen wird. Es können ja z. B. auch die „Bedeutungsgewichte", die den einzelnen Werten innerhalb der Wertsysteme beigelegt werden, variieren.

Worum es hier letztlich geht, wäre zu *versuchen, von bestimmten Wertsystemen aus für die verschiedenen Grundformen des allgemeinen Datensystems* (im *Eucken*schen Sinne) *die Grundarten der real möglichen Wohlstandskonzepte zu entwickeln.* Weitere Differenzierungen könnten dann, soweit nötig, jeweils im Hinblick auf die konkreten Gegebenheiten des Landes, auf das das Wohlstandskonzept angewandt werden soll, vorgenommen werden. Damit würden diese Untersuchungen also auf eine Art „Morphologie des Wohlstandes" abzielen.

Wesentlich erscheint uns, daß derartige Untersuchungen, auch wenn sie nicht zu voller Klärung dieses Problemkreises führen könnten, doch zumindest zu der Erkenntnis beitragen müßten, daß der *Wohlstand seinem „Wesen" nach nicht nur* ganz allgemein *ein „mehrdimensionales"*, die Befriedigung materieller und immaterieller Bedürfnisse umfassendes *Phänomen* sein muß, *sondern daß damit* vor allem *auch inhaltlich recht Unterschiedliches gemeint* sein kann. Daraus würde aber auch folgen, daß grundsätzlich weder eine theoretische noch eine empirische Erfassung des Wohlstandes mit Hilfe eines Maximum- oder *eines* Optimumbegriffes möglich sein kann, sondern, soweit überhaupt, nur mit *verschiedenen* Optima für die möglichen Kombinationen der in den Wohlstandskonzepten enthaltenen Normen. — Entsprechendes muß dann natürlich auch für den i. e. S. wirtschaftlichen Wohlstand gelten als jenen Teil davon, der zwar primär auf den ökonomischen Lebensbereich bezogen ist, aber doch nur im Rahmen des menschlich-gesellschaftlichen Lebens als Ganzes näher bestimmt werden kann.

In diesem Sinne hat z. B. *Giersch* den wirtschaftlichen Wohlstand ausdrücklich als ein „Unterziel, das seinen Wert[64] von anderen Zielsetzungen her empfängt[65], bezeichnet und als ein Mittel zur Verwirklichung

[64] Wir würden hier jedoch eher von „Inhalt" als von „Wert" sprechen.

[65] *Giersch*, H., a. a. O., S. 87.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bzw. Steigerung der „materiellen Freiheit, der Sicherheit und der Gerechtigkeit" behandelt[66].

Zur Frage, ob bzw. in welcher Weise zwischen den Wertsystemen und den Wohlstandskonzepten ein Beziehungszusammenhang besteht und/oder inwieweit hierbei die konkreten Zustände einen eigenen Einfluß ausüben, finden sich bei *Tinbergen* einige interessante Hinweise.

In seinem Buch „Economic Policy: Principles and Design" ist *Tinbergen* bei der Formulierung der Grundziele der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik zunächst von einem bestimmten „Präferenzsystem" ausgegangen, wie es seiner Ansicht nach unter den gegebenen konkreten Verhältnissen als vorherrschend angenommen werden kann. Dabei ist auffallend, daß das Hauptgewicht auf die der Verwirklichung von Sicherheit und Gerechtigkeit dienenden Zielsetzungen gelegt ist[67], während dem Streben nach persönlicher Freiheit grundsätzlich nur soviel Spielraum gegeben werden soll, wie mit den anderen Zielsetzungen vereinbar erscheint. Damit liegt diesem „Präferenzsystem" also offensichtlich ein ganz bestimmtes Normen- bzw. Wertsystem zugrunde. — Dazu, ob bzw. inwieweit hier grundsätzlich ein Beziehungszusammenhang anzunehmen ist, äußert sich *Tinbergen* nicht, doch macht er darauf aufmerksam, daß " 'policy-markers' 'social welfare functions' are often streamlined by political parties emphasizing certain 'principles' of economic (and general) policy; liberals stressing freedom . . .; communists stressing certain aspects of equality; nationalists stressing national interest etc."[68]. Auf jeden Fall legt er jedoch auch den jeweiligen konkreten Gegebenheiten eine eigene Bedeutung bei wie auch — vor allem historisch gesehen — den "fluctuations in what was believed to be the possibility of self-adjustment of the economy"[69].

Interessant ist, daß *Tinbergen* in dieser Arbeit über die Grundsätze und die Anlage der Wirtschaftspolitik von einem allgemeinen *Wohlstandskonzept des Politikers,* also nicht von individuellen Wohlstandskonzepten, ausgegangen ist und dazu noch ausdrücklich bemerkt, "this

---

[66] Ebda, S. 85/94.

[67] Im einzelnen werden hier folgende Ziele genannt: (a) maintenance of international peace, (b) maximum real expenditure per capita with 'full' employment and monetary equilibrium, (c) improvement of distribution of real income or expenditure over social groups and countries, (d) emancipation of certain under-privileged groups, (e) as much personal freedom as compatible with the other aims; vgl. hierzu a. a. O., S. 15/17. Zu den „sozialen" Zielsetzungen bemerkt *Tinbergen* noch ausdrücklich: "Since economic and social life cannot be separated and in view of the overwhelming significance which the social problem has for a large part of the world's population, this point does represent a major item in world welfare." (S. 17).

[68] *Tinbergen,* J., a. a. O., S. XIII.

[69] Ebda.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

welfare concept will largely, but not always completely, coincide with a certain representative individual welfare concept"[70], und zwar vor allem wegen der Einbeziehung von sog. "collective preferences"[71].

Bei den „Elementen" dieses Wohlstandskonzeptes unterscheidet *Tinbergen* zwei Gruppen: "(a) elements determining individual material and spiritual well-being"[72] und "(b) elements determining relations between individuals"[73]. An späterer Stelle werden als allgemeine Kriterien dafür genannt: Sozialprodukt pro Kopf der Bevölkerung, soziale Gerechtigkeit, kulturelle Entwicklung, Freiheit, Stabilität, internationaler Friede, sozialer Friede[74], wobei die Reihenfolge offenbar zufällig ist. —

In der "Theory of the optimum regime" hat *Tinbergen* dagegen nur allgemein Einzelbedürfnisse (individual needs) und Gemeinschaftsbedürfnisse (social needs) materieller und immaterieller Art als Elemente des Wohlstandskonzeptes unterschieden. Der anschließenden Untersuchung, die sich im wesentlichen auf eine eingehende Analyse der Einwirkungen unterschiedlicher institutioneller Bedingungen und wirtschaftspolitischer Maßnahmen auf die Effizienz des Wirtschaftsprozesses beschränkt, hat er dann — und das scheint uns bemerkenswert — nicht das Präferenzsystem bzw. die "social welfare function" des Politikers zugrunde gelegt, sondern die *individuellen Wohlstandsfunktionen*. Damit hat er zugleich auch unterstellt, daß daraus mit Hilfe des „Prinzips der kleinsten Abweichungen" eine allgemeine Wohlstandsfunktion abgeleitet werden kann.

In dieser rein formal-theoretischen Analyse des optimalen Wirtschafts- und Gesellschaftssystems weden jedoch nur die Höhe und Verteilung des Konsumgüterangebotes sowie des entsprechenden Produktionsfaktoreneinsatzes als wohlstandsbestimmende Elemente berücksichtigt. Dabei ist noch die weitere vereinfachende Annahme von der grundsätzlichen Gleichheit oder zumindest Vergleichbarkeit der

---

[70] *Tinbergen*, a. a. O., S. 11.

[71] Unter den „collective preferences" versteht Tinbergen ganz allgemein "preferences taken into account by the policy-maker because of feeling himself responsible for the economy in a collective sense. The elements of importance to the community as a whole will, at least, count strongly to him." (S. 11).

[72] Dazu werden aufgeführt: "the quantities of goods available . . ., the efforts to be made, the opportunities for education, the right to take part in decisions." (S. 11).

[73] Hierzu werden genannt: "the degree of freedom left to individuals, the frequency of conflicts, or the degree of social and international peace, and the positive elements in social relations, e. g. the degree of justice or the 'social climate'". (S. 11).

[74] Vgl. *Tinbergen*, J., a. a. O., S. 208.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Menschen gemacht, die jedoch ausdrücklich als Einführung eines „ethischen Prinzips" bezeichnet wird[75].

In unserem Zusammenhang sind vor allem die beiden Hauptergebnisse dieser Untersuchung interessant: „(1) . . . *the optimum regime* — even when one particular social welfare function is adhered to — depends on many structural data of the society considered and therefore *is different under different circumstances;* (2) . . . *as a rule the optimum regime will not be some form of extreme*"[76], d. h. also weder freie Marktverkehrswirtschaft noch Zentralverwaltungswirtschaft[77]. — Hierin liegt u. E. gerade in Verbindung mit der vorher erwähnten Arbeit *Tinbergens* eine weitere Bestätigung für unsere Vermutung, daß eine formal-logische Ableitung der Wohlstandskonzepte aus bestimmten Wertsystemen nicht ausreichen kann, sondern daß jeweils auch bestimmte Annahmen über das allgemeine Datensystem gemacht werden müssen und zur weiteren Präzisierung außerdem noch die konkreten Gegebenheiten des Landes bzw. der Gesellschaft, auf die die daraus dann abzuleitenden Kriterien angewandt werden sollen, mitzuberücksichtigen sind.

Ein *zentrales Problem* jedes Wohlstandskonzeptes besteht grundsätzlich darin, *wessen Präferenzsysteme* darin zum Ausdruck kommen (sollten), d. h. also, wer letztlich „Entscheidungsträger" ist (oder sein sollte): ein Einzelner (Diktator) — eine Institution (Staat, Behörde) — eine (oder mehrere) soziale Gruppe(n) (Partei, Berufsstand) — eine Vielzahl von Individuen — oder eine in bestimmter Weise gegliederte Gesellschaft und welches „Gewicht" dabei die verschiedenen Bedarfsträger[78] jeweils haben (sollten).

Hier geht es also grundsätzlich um die *Beziehungszusammenhänge zwischen der Wirtschafts- und der Gesellschaftsordnung.* Bisher sind nur die beiden Extreme im Rahmen der Wohlstandsökonomik beachtet — oder richtiger gesagt, als Daten in den beiden Grundformen der

[75] Hierzu heißt es wörtlich: "Upon inspection of possible alternatives, the most appropriate ethical principle seems to be the principle of 'basic equality of man' . . . In a general way it will be assumed that individuals have identical utility functions into which observable parameters enter only as sources of differences between individuals." (*Tinbergen,* J., Selected Papers, a. a. O., S. 270).

[76] *Tinbergen,* J., a. a. O., S. 299 f. (im Original kursiv).

[77] Hier ergibt sich also eine interessante Abweichung von den Ergebnissen der Paretianischen Welfare Economics — vgl. oben, S. 108. R. *Frisch* ist auf Grund einer exakten Analyse der Bedingungen für das Paretianische Optimum allerdings zu entsprechenden Ergebnissen wie Tinbergen gekommen. (Vgl. *Frisch,* R., On Welfare Theory and Pareto Regions. In: International Economic Papers, Nr. 9 (1959), S. 39/92).

[78] Diese Unterscheidung ist u. E. notwendig, da ja nur in den beiden Grenzfällen absoluter Konsumentensouveränität und vollständiger Rationierung Entscheidungs- und Bedarfsträger identisch sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sozialen Wohlstandsfunktionen impliziert: die liberalistische Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung — in der die Vielzahl der Einzelnen die Entscheidungs- und Bedarfsträger sind — und der Staatssozialismus mit dem Staat bzw. einem Diktator als alleinigem Entscheidungsträger. Während sich im ersten Fall das „soziale Gewicht" der einzelnen Entscheidungs- und Bedarfsträger unmittelbar aus ihrem eigenen (selbst erworbenen) „wirtschaftlichen Gewicht" herleitet, nämlich dem ihrer Kaufkraft und/oder ihrer Marktmacht, können im zweiten Fall den einzelnen Bedarfsträgern unterschiedliche „soziale Gewichte" zugeteilt werden — worauf *Lange*[79], *Tintner*[80], *Zeuthen*[81] und *Meade*[82] aufmerksam gemacht haben — damit können sie dann unmittelbar auch ein entsprechendes (abgeleitetes) „wirtschaftliches Gewicht" erhalten. Ganz deutlich wird dieser Unterschied bei einem Vergleich zwischen dem wirtschaftlichen und sozialen Gewicht der arbeitenden und der nicht arbeitsfähigen Bevölkerung in der liberalistischen und in der sozialistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung.

Da u. E. die Beziehungszusammenhänge zwischen der Wirtschafts- und der Gesellschaftsordnung nicht nur für die Wohlstandsökonomik ganz allgemein von besonderer Bedeutung sind, sondern sich auch gerade von hier aus weitere Ansatzmöglichkeiten für eine Präzisierung des Wohlstandskonzeptes gewinnen lassen, seien hierzu noch einige Bemerkungen angefügt. Zunächst ist allgemein festzustellen, daß jede wirtschafts- und/oder sozialpolitische Maßnahme des Staates in irgendeiner Form die „Verteilung" der wirtschaftlichen und sozialen Gewichte zumindest der Bedarfsträger beeinflußt, mithin also dieses „Gewichtsverteilungsproblem" grundsätzlich für jedes sich nicht selbst regulierende Wirtschaftssystem, d. h. aber für alle real möglichen Systeme besteht.

Welche „Gewichtsverteilung" als optimal angesehen wird, ist von der angestrebten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung abhängig. Wie deren „Grundstruktur" sein soll, wird aber wiederum sehr wesentlich von den jeweils vorherrschenden Wertsystemen bestimmt, vor allem von der besonderen Bedeutung, die darin dem Gerechtigkeitspostulat beigelegt wird, das hier primär in Gestalt der „sozialen Gerechtigkeit" auftritt[83]. Die angestrebte soziale Grundstruktur muß sich aber not-

---

[79] *Lange*, O., The Foundations of Welfare Economics. In: Econometrica, Vol. X ((1942), S. 219 ff.

[80] *Tintner*, G., A Note on Welfare Economics. In: Econometrica, Vol. XIV No. 1 (1946), S. 72.

[81] *Zeuthen*, Fr., Science and Welfare in Economic Policy. In: Quarterly Journal of Economics. Vol. LXXIII No. 4 (1959), S. 517.

[82] Meade, J., Trade and Welfare, a. a. O., S. 70.

[83] Bemerkenswert erscheint uns, daß der Begriff s o z i a l e Gerechtigkeit in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts im Zusammenhang mit der Ent-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wendig in dem Wohlstandskonzept eines Landes bzw. einer Gesellschaft widerspiegeln, da sie ja nicht nur die Gesamtbedarfsstruktur beeinflußt, sondern auch die Zielsetzungen und Mittelauswahl der allgemeinen Wirtschafts- und Sozialpolitik mitbestimmt (man denke etwa an die „Mittelstandspolitik"). In der Koordinierung der wirtschaftlichen und sozialen Zielsetzungen soll ja aber gerade eine wesentliche Aufgabe der Wohlstandsökonomik überhaupt bestehen[84], folglich muß sie von ihrem „Konzept" aus möglich sein.

U. E. könnten zumindest für eine gedankliche Erfassung der unterschiedlichen Möglichkeiten zur sozialen Eingliederung der Einzelnen in ein gesellschaftliches Ganzes aus der Lehre von der sozialen Gerechtigkeit die allgemeinen Grundlagen gewonnen werden. Grundsätzlich sollte — nach *Sauer* — die „Beurteilung eines Subjektes (auch einer Personenmehrheit, eines Verbandes) gemäß seinem Wert (Leistungsfähigkeit) für ein übergeordnetes soziales Ganzes"[85] erfolgen. Eine Präzisierung und auch wohl Konkretisierung dieses generellen Maßstabes ist seiner Ansicht nach in vierfacher Weise möglich: durch nähere Bestimmung (a) des Subjektes (Einzelpersönlichkeit, Verband, soziale Gliedgemeinschaft), (b) des Objektes (Leistung — effektiv oder potentiell, Schutzwürdigkeit oder -bedürftigkeit), (c) der bewertenden Instanz (Einzelner, soziale Gruppe, Institution) und (d) des „Wertes" selbst (absolut oder relativ, subjektiv oder objektiv).

Von der Wohlstandsökonomik aus gesehen wäre von dem letzten Punkt als der eigentlichen „Bezugsgröße" auszugehen, die hier mit der als „optimal" angestrebten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung gleichzusetzen wäre. Da es sich hierbei jedoch nur um einen „relativen" Wert handeln kann, der einerseits von dem jeweils als verbindlich angenommenen Wertsystem als Ganzes (vor allem, ob darin dem Freiheits- oder dem Sicherheitspostulat Priorität zukommt[86] und andererseits von den angenommenen wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen seine

---

stehung der „sozialen Frage" aufgekommen ist — wie die sog. ältere Wohlstandsökonomik auch. Damit haben also beide den gleichen sachlichen Hintergrund: die durch die wirtschaftlichen Strukturwandlungen (infolge des fortschreitenden Industrialisierungsprozesses) ausgelösten Veränderungen in der Sozialstruktur bzw. die dadurch entstandenen Störungen im sozialen Bereich. (Vgl. hierzu insbes. *Nell-Breuning*, O. v., Justitia socialis. In: Wörterbuch der Politik, Band III).

[84] So bezeichnete Zeuthen einmal "the idea of co-ordination of aims" als die „zentrale Idee" der Wohlstandstheorie überhaupt. (*Zeuthen*, Fr., a. a. O., S. 520).

[85] *Sauer*, W., Die Gerechtigkeit. Wesen und Bedeutung im Leben der Menschen und Völker. Berlin 1959, S. 31.

[86] Bei Priorität des Freiheitspostulats müßte z. B. primär die effektive Leistung des einzelnen, bei Priorität des Sicherheitspostulats dagegen dessen Schutzbedürftigkeit bzw. die Schutzwürdigkeit der sozialen Gruppe, der er angehört, zu den adäquaten Wertmaßstäben vom Subjekt und Objekt her werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nähere Bestimmung erhält, ergibt sich, daß aus dem Postulat der sozialen Gerechtigkeit zwar ein allgemeines Gliederungsprinzip für die Bestimmung der anzustrebenden Sozialstruktur abgeleitet werden kann, daß deren „jeweilige geschichtliche Konkretisierung" jedoch „eine immer wieder neu gestellte Aufgabe" ist[87].

Damit gelten hier also für die Anwendung des Prinzips der sozialen Gerechtigkeit grundsätzlich die gleichen Voraussetzungen, wie sie bereits im Rahmen der allgemeinen Überlegungen über die Möglichkeiten zu einer Präzisierung des Wohlstandskonzeptes genannt sind[88].

U. E. kommt zumindest der Mitbeachtung dieses Prinzips in der Wohlstandsökonomik vor allem auch deshalb eine besondere Bedeutung zu, weil damit versucht wird, den von der wirtschaftlichen Seite her ausgelösten Wandlungen in der Gesellschaftsstruktur Rechnung zu tragen — also jenen Zusammenhängen, die zunächst wesentlich zur Entstehung der Wohlstandsökonomik beigetragen haben, von denen aus sich aber gerade auch heute wieder — vor allem im Hinblick auf die Entwicklungsländer — neue Probleme für diese Disziplin ergeben[89].

Mit dem Prinzip der sozialen Gerechtigkeit wird versucht, die möglichen Formen der sozialen Integration des Einzelnen zu erfassen. Damit ist es also eine Art Gegenprinzip zu dem ökonomischen Prinzip, das die Einzelnen primär nur in ihrer wirtschaftlichen Differenzierung erfaßt. Während das erste Prinzip den Blick auf die Bildung sozialer Gruppen oder „Gliedgemeinschaften" im Rahmen der „Gemeinschaften höherer Ordnung" (*Nell-Breuning*) lenkt, ist das zweite Prinzip ein individualistisches, wie es den Wirtschafts- und Gesellschaftslehren des Liberalismus entsprach. Da die Wohlstandsökonomik aber gerade auch Ausdruck der Krise dieses Systems und der ihm entsprechenden Lehren ist[90], ergibt sich u. E. eigentlich notwendig, daß sie nicht oder wenigstens nicht nur auf dem gleichen Grundprinzip aufbauen kann — wie es die Paretianische Welfare Economics mit entsprechend unbefriedigenden Ergebnissen versucht hat.

Zusammenfassend ist hier wohl *folgendes festzustellen:*

1. Die *Bestimmung eines allgemeingültigen Wohlstandskonzeptes ist nicht möglich,* wenn sie nicht so formal und damit inhaltsleer sein soll wie die Definition eines allgemeinen marktwirtschaftlichen Gleichgewichtszustandes. *Dagegen sollte versucht werden, die Grundarten der real möglichen Wohlstandskonzepte von bestimmten Wertsystemen*

[87] Vgl. Pütz, Th., Theorie der Allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung. Wien 1948, S. 111.

[88] Vgl. oben, S. 114—119.

[89] Vgl. hierzu oben, Anm. 67, und Anm. 83.

[90] Vgl. hierzu auch oben, S. 105.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aus und für bestimmte Grundformen des Datensystems (im *Euckens*chen Sinne) *abzuleiten.* 2. *Vom Erkenntnisobjekt her bedarf die rein wirtschaftswissenschaftliche Betrachtung der Ergänzung* insbesondere *durch eine soziologische und sozialethische,* um die notwendigen theoretischen Grundlagen zu entwickeln. 3. *Neben den rein theoretischen Überlegungen ist* vor allem auch *besonderes Gewicht auf empirische Untersuchungen zu legen,* wobei den soziologischen und sozial- sowie auch völkerpsychologischen Studien eine nicht geringe Bedeutung zukommen dürfte.

Zu 2. Neben der allgemeinen Aufgabe zur Präzisierung und soweit als möglichen Konkretisierung des Wohlstandskonzeptes unter den jeweiligen strukturellen Gegebenheiten sind es auch noch eine Reihe von *Einzelfragen,* deren Klärung bei der Weiterentwicklung der Welfare Economics im Sinne einer Theorie der optimalen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung besondere Bedeutung zukommt. Sie lassen sich unter drei Gesichtspunkten zusammenfassen: (a) Bestimmung der Kriterien, nach denen beurteilt bzw. entschieden werden kann, inwieweit die Verwirklichung bestimmter Ziele oder Zielkombinationen eine Steigerung oder Minderung des Wohlstandes bewirkt hat bzw. bewirken wird; (b) Ableitung der Kriterien für die optimale Mittelauswahl und den optimalen Mitteleinsatz; (c) Untersuchung der Ursachen und Wirkungen von Änderungen in den Wohlstandskonzepten insbesondere im Hinblick auf die damit verbundenen Anpassungs- und Umstellungsprozesse.

(a) Da der Wohlstand seinem Wesen nach nicht nur ein „mehrdimensionales" Phänomen ist, sondern auch inhaltlich recht unterschiedlich definiert werden kann[91], wäre u. E. *für die Bestimmung der Beurteilungskriterien* zunächst bei den einzelnen *wohlstandsbestimmenden „Elementen"*[92] *(Tinbergen) oder* auch *bei bestimmten „Teilbereichen" (Schiller)* wie Beschäftigungsgrad, Einkommensverteilung, Eigentumsbildung, Bildungsniveau u. a. *anzusetzen.* Für die Auswahl dieser „Ansatzpunkte" bzw. -bereiche sollten jeweils drei verschiedene Aspekte maßgebend sein: das bestimmende *Wohlstandskonzept* und damit das „Bedeutungsgewicht", das den verschiedenen Elementen (Bereichen) zukommt, die Möglichkeiten für *konkrete Informationen* und statistische Verifizierung und vor allem die *konkrete Fragestellung,* auf die das Kriterium angewandt werden soll. Erst danach könnten u. E. Möglichkeiten und Grenzen für die Ableitung „globaler" Kriterien geprüft werden, und zwar sowohl von ihrem Erkenntniswert her gesehen als auch von der rein methodischen Problematik ihrer Bestimmbarkeit.

Grundsätzlich ist dabei jeweils noch zu beachten, ob es sich primär darum handelt, *Kriterien für die Beurteilung einer gegebenen Situa-*

[91] Vgl. oben S. 116.

[92] Vgl. oben S. 118.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tion aufzustellen *oder für die Koordination verschiedener* wirtschafts- und/oder sozialpolitischer *Zielsetzungen* ("selection problem") *oder für die Entscheidung über die Realisierung bestimmter Zielsetzungen* ("realization problem")[93]. Auch besteht ein Unterschied darin, ob es um den Wohlstand eines ganzen Landes (oder gar der ganzen Welt) geht oder nur von einzelnen sozialen Gruppen (etwa der Angestelltenschaft oder des Mittelstandes) mit entsprechend speziellen Problemen.

U. E. sollte also grundsätzlich das konkrete Untersuchungsobjekt bzw. das entsprechend *spezielle Erkenntnisziel für die Auswahl der Beurteilungskriterien bestimmend* sein und nicht wie bisher vor allem das Bestreben, irgendwelche als allgemeinverbindlich angenommenen Theoreme abzuleiten. Wir meinen, daß gerade von dieser Seite her ein wesentlicher Beitrag zur Überwindung der immer wieder beklagten Wirklichkeitsfremdheit der Welfare Economics und der entsprechenden praktischen Unbrauchbarkeit ihrer Aussagen geleistet werden könnte.

Mit einer solchen Aufgliederung des Untersuchungsgebietes der Wohlstandsökonomik in verschiedene Grundrichtungen (judgment, selection and realization problems) und Teilbereiche würde es außerdem möglich, die auch gerade durch die Paretianische Welfare Economics aufgekommene Methodengebundenheit zugunsten einer rein durch das jeweilige spezielle Erkenntnisobjekt bestimmten Methodenauswahl zu überwinden und die im Rahmen der verschiedenen Spezialdisziplinen der Sozialwissenschaften gerade seit den dreißiger und vierziger Jahren gewonnenen neuen Erkenntnisse und Erkenntnismöglichkeiten mit auszuwerten — wie es ja bei einem Einbau der Wohlstandsökonomik in die Theorie der Wirtschaftspolitik auch notwendig ist.

Ganz allgemein könnte man vielleicht folgendes sagen. Bei der Ableitung von Kriterien zur *Beurteilung* einer gegebenen Situation unter Wohlstandsaspekten kommt es vornehmlich darauf an, die möglichen „neuralgischen Punkte" zu erkennen und in ihrer Bedeutung für die Beziehungszusammenhänge zwischen dem sozialen und dem ökonomischen Bereich des menschlich-gesellschaftlichen Lebens zu erfassen. Hierfür könnten z. B. ganz allgemein die Divergenzen zwischen den tatsächlichen Relationen zwischen den volkswirtschaftlichen Gesamtgrößen und dem angestrebten makro-ökonomischen Gleichgewicht geeignete Kriterien bilden. Geht es dagegen primär nur um bestimmte Teilbereiche — wie etwa die Einkommensverteilung und Eigentumsbildung — dann wären entsprechend speziellere Kriterien anzuwenden, z. B. die Relationen zwischen den Pro-Kopf-Einkommen in den ver-

[93] Auf die Notwendigkeit dieser Unterscheidung hat R. Frisch aufmerksam gemacht. — Vgl. hierzu *Frisch*, R., On Welfare Theory and Pareto Regions, a.a.O., sowie *ders.*, From National Accounts to Macro-Economic Decision Models. In: Income and Wealth, Series IV. London 1955.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schiedenen sozialen Gruppen, und zwar unter besonderer Berücksichtigung der Verteilung der „sozialen und wirtschaftlichen Gewichte". — Hierbei wird es vielfach möglich sein, an die Ergebnisse der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung anzuknüpfen.

Bei der Anwendung des Wohlstandskonzeptes zur *Koordination* bzw. Auswahl und Kombination der angestrebten (oder anzustrebenden) Zielsetzungen wird vielfach die Definition einer „sozialen Wohlstandsfunktion" zugrundegelegt[94].

Um die methodischen Möglichkeiten zur Bestimmung einer solchen Funktion wie auch um ihren Erkenntniswert ist jedoch — ausgelöst durch die bereits erwähnte Untersuchung *Arrow's* — eine lebhafte Diskussion entstanden, deren Ergebnis dahingehend zusammengefaßt werden kann, daß es sowohl formal-logisch als auch empirisch unmöglich ist, die „ideale und vollkommene Wohlstandsfunktion" exakt zu definieren[95]. *Samuelson,* der diesen Begriff selbst mitentwickelt hat, nennt ihn denn auch "a concept as broad and empty as language itself — and as necessary"[96] — nötig oder vielleicht besser zweckmäßig als Hilfsmittel zur allgemeinen Orientierung über die möglichen Rangordnungen, Kombinationen und Gewichtungen der Ziele und/oder der ihrer Verwirklichung entsprechenden Optimalbedingungen.

Da dieser Begriff jedoch nur zu einer rein theoretischen Definition irgendwelcher Optimalzustände verwandt werden kann, wozu er ja auch ursprünglich von *Bergson* und *Samuelson* geprägt ist[97], hat er als methodisches Hilfsmittel für die Koordinierung der Zielsetzungen unter dem Wohlstandskonzept nur einen sehr begrenzten Erkenntniswert, weil damit (1) grundsätzlich nur *ein* Maximum oder Optimum erfaßt werden kann, (2) die verschiedenen wohlstandsbestimmenden „Elemente" dementsprechend nur z. T. und nur ganz generell berücksichtigt werden können und (3) schließlich, weil damit zwar die der Verwirklichung eines Optimalzustandes theoretisch entsprechenden Be-

---

[94] *Tinbergen* schreibt z. B.: "The problem of the optimum regime cannot be given a clear meaning unless we define the social welfare function". (Tinbergen, J., Theory of the Optimum Regime, a.a.O., S. 268). — Vgl. hierzu auch *Giersch,* H., a.a.O., S. 85.

[95] Vgl. *Zeuthen,* Fr., a.a.O., S. 520. Bei *Mishan* (A Survey of Welfare Economics, a.a.O., S. 237) heißt es hierzu: "... even if Arrow had provided that in principle, a completely satisfactory transition from any set of individual orderings to an ordering for society was always possible, the route to the (continually changing) position of maximum social welfare would have been too arduous even for the most accomplished econometrician to plot, to say nothing of prompting humanity to undertake to journey". Vgl. hierzu auch die grundsätzliche kritische Stellungnahme von *Rothenberg,* J., Conditions for a Social Welfare Function. In: Journal of Political Economy. Vol. LXI, No. 1, (1953).

[96] *Samuelson,* P. A., Kommentar zu Boulding's Artikel "Welfare Economics", a.a.O., S. 37.

[97] Vgl. oben, S. 106 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dingungen formuliert werden können, nicht aber die zu seiner effektiven Realisierung notwendigen Bedingungen[98]. Damit kann also die Wohlstandsfunktion zwar zur Definition einer optimalen Zielkombination verwandt werden, aber nicht als Grundlage für praktisch-politische Entscheidungen über die Möglichkeiten der Zielkoordination, wobei ja grundsätzlich über die zu ihrer Realisierung notwendigen Bedingungen bzw. den entsprechenden Mitteleinsatz mit entschieden werden muß.

Durch die Einführung des Begriffes der sozialen Wohlstandsfunktion ist aber zugleich auf die besondere Bedeutung der Probleme um die Bildung individueller und sozialer Präferenzsysteme und Entscheidungen für die Wohlstandsökonomik aufmerksam gemacht[99]. Eine intensive Beschäftigung mit diesem Fragenkreis dürfte u. E. für die Weiterentwicklung der Welfare Economics in mehrfacher Hinsicht besonders wichtig sein[100]. Denn von dieser Seite her wären nicht nur zusätzliche Erkenntnisse über die Unterschiede in dem wirtschaftlichen Handeln Einzelner und sozialer Gruppen zu gewinnen, sondern vor allem auch über die Bedingungen, die dieses Handeln bestimmen. Damit könnten dann einerseits wesentliche Ansatzpunkte für die optimale Mittelauswahl und den optimalen Mitteleinsatz zur Verwirklichung bestimmter Zielsetzungen aufgezeigt werden, andererseits aber auch die Grenzen hierfür.

U. E. könnten daher auch Entscheidungsmodelle, wie sie R. *Frisch* entwickelt hat, gerade bei der Anwendung des Wohlstandskonzeptes zur Koordination und Entscheidung über die Realisierung bestimmter Zielsetzungen wesentlich zur Präzisierung der Aussagen beitragen. Seiner Grundkonzeption nach erscheint uns dieser Modelltyp überhaupt dem spezifischen Erkenntnisinteresse der Wohlstandsökonomik in besonderem Maße zu entsprechen, da er grundsätzlich zur Erfassung von Alternativmöglichkeiten konstruiert und auf verschiedene Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen anwendbar ist (vor allem auch auf die „Mischformen"!). —

---

[98] Frisch schreibt dazu: "When speaking of a purpose to be realized by an economic policy, two types of problems should be distinguished: the selection problems and the realization problems (problems of régime) ... The distinction between these two types of problems brings out very forcible the necessity of being fully aware of the significance of conditions. Indeed in the selection problem, i. e. in the definition of what is 'good' an in the definition of a régime, two entirely different sets of conditions enter and fundamental fallacies may be introduced if we are not aware of the difference in the meaning of an 'optimality' produced under these two sets of conditions." (*Frisch*, R., On Welfare Theory and Pareto Regions, a.a.O., S. 41).

[99] Vgl. hierzu neuerdings Gäfgen, G., Zur Theorie kollektiver Entscheidungen in der Wirtschaft. Eine Neuinterpretation der Welfare Economics. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. Band 173, Heft 1 (1961).

[100] Die Wohlstandsökonomik könnte hierbei auf den Ergebnissen wertvoller Untersuchungen aufbauen, insbesondere der Arbeit von *Luce*, R. D. and *Raiffa*, H., Games and Decisions. New York 1957.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Statt von *Wohlstandsoptima* auszugehen, wie es bei der Verwendung sozialer Wohlstandsfunktionen geschieht, wäre es auch möglich, *Wohlstandsminima* zu definieren und als Wertmaßstäbe für die Koordinierung der Zielsetzungen unter dem Wohlstandskonzept zu verwenden. Die Schwierigkeiten zur formal-logischen Bestimmung wie auch zur empirischen Verifizierung dürften hier sogar wesentlich geringer sein als bei den Optima[101].

(b) Den Fragen der optimalen Mittelauswahl und des optimalen Mitteleinsatzes kommt im Rahmen der Wohlstandsökonomik insofern eine eigene Bedeutung zu, weil "it is not a matter of indifference to welfare which means of economic policy are used: their application implies certain *costs,* both material and immaterial"[102]. Daher, meint *Tinbergen,* sollten auch die Kosten für den Mitteleinsatz im Wohlstandskonzept des Politikers mit enthalten sein. Da sie nicht nur von der Höhe des Mitteleinsatzes, sondern vor allem auch von der Auswahl der Mittel abhängig sind, käme es also grundsätzlich darauf an, den *„Wohlstandseffekt" der verschiedenen wirtschafts- und sozialpolitischen Mittel* zu kennen. Dabei wäre zwischen der angestrebten „optimalen" Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung und der Mittelauswahl ein ähnlicher Beziehungszusammenhang aufzuzeigen wie zwischen einer funktionsfähigen Marktverkehrswirtschaft und der Mittelauswahl im Hinblick auf die Konformität.

Als spezielle Kriterien für die Beurteilung der Wirkungen des Mitteleinsatzes auf den Wohlstand eines Landes wären u. E. besonders geeignet: (1) die Veränderungen in der Verteilung der sozialen und wirtschaftlichen Gewichte der durch die Maßnahmen aktiv oder passiv Betroffenen[103] und (2) die Entwicklung der "social costs and returns" im Vergleich zu den privaten Kosten und Gewinnen. Dementsprechend wären dieses also auch zwei spezielle Fragenkomplexe, mit denen sich die Wohlstandsökonomik wesentlich eingehender als bisher beschäftigen sollte.

In neuerer Zeit ist die Frage der Mittelauswahl und des Mitteleinsatzes auch von der Verfahrensforschung (operations research) im Zusammenhang mit Optimumdefinitionen behandelt und damit in Zu-

---

[101] Vgl. hierzu insbesondere *Willeke,* Ed., Zur Problematik der Zielbestimmung in wirtschaftspolitischen Konzeptionen. In: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Band 18, Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen, Berlin 1960, sowie *Jochimsen,* R., a.a.O., S. 96 f.

[102] *Tinbergen,* J., Economic Policy: Principles and Design, a.a.O., S. 24 (im Original kursiv).

[103] Damit könnte also auch hier ein Kompensationsproblem entstehen, bei dessen Behandlung an die Ergebnisse der Diskussionen um das Kompensationsprinzip im Rahmen der Paretianischen Welfare Economics angeknüpft werden könnte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sammenhang mit der Wohlstandsökonomik gebracht[104]. Und *Morgenstern* hat bei der Behandlung der Frage, „welche Kombinationen von Operationen" als „optimal" zu bezeichnen sind, geantwortet: „Es ist eine Kombination von linearem Programmieren, Input-Output Analyse und Theorie der Strategie der Spiele, die hier in Betracht kommen. Die erste Technik erlaubt die Bestimmung des Optimums, die zweite die Abschätzung von Nebenwirkungen, die dritte, viel weitergehende Theorie die Auswertung der Einflüsse, die von anderen Spielern . . . . das Gesamtresultat beeinflussen mögen. Die Ermittlung eines Optimums ist in dieser Form etwas Neues in der Wirtschaftspolitik. Der Versuch ist insofern von Interesse, als er nur als Muster für viele ähnliche, aber kompliziertere Fälle gedacht ist"[105].

Inwieweit von dieser Seite her die Weiterentwicklung der Welfare Economics in bestimmter Weise beeinflußt werden kann, ist noch nicht zu übersehen.

(c) Auf Untersuchungen speziell über die Ursachen und Wirkungen von Änderungen in den Wohlstandskonzepten — vor allem auch in der Form empirischer Studien — sollte u. E. im Rahmen der Wohlstandsökonomik besonders im Hinblick auf den wirtschaftlichen Entwicklungsprozeß und seine Rückwirkungen auf die Sozialstruktur grundsätzlich ein stärkeres Gewicht gelegt werden. Methodisch müssen jedoch auch für diese Untersuchungen die gleichen Grundsätze hinsichtlich der Bestimmung und Auswahl der Beurteilungskriterien gelten wie sie oben für die Wohlstandsökonomik ganz allgemein behandelt sind.

---

[104] Vgl. hierzu insbesondere *Dorfman, Samuelson* and *Solow,* Linear Programming and Economic Analysis. New York/Toronto/London 1958. Chapt. 14: Linear Programming and Welfare Economics.

[105] *Morgenstern,* O., Der theoretische Unterbau der Wirtschaftspolitik. Köln/Opladen 1957, S. 16.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Grundlagen, Grenzen und Entwicklungsmöglichkeiten der Welfare Economics

Von *Reimut Jochimsen*

Einleitung: Warum normative Wohlstandsökonomik?

Zum Standort dieser Richtung

So lange wie die „Werturteilsdebatte" und vergleichbare Auseinandersetzungen die „aufgeklärte" Wirtschaftswissenschaft durchziehen — fast seit ihrem Beginn —, dauert auch die Erörterung der erkenntnistheoretischen Ansatzpunkte für eine Wohlstandsökonomik, die einerseits möglichst weitgehend auf der positiven Ökonomik beruht — Auffindung empirisch testbarer Tatsachen mit ihrer theoretischen Erklärung —, andererseits aber eine Grundlage für konkrete wirtschaftspolitische Entscheidungen abgibt.

Bevor im folgenden einige Probleme einer so gearteten Wohlstandsökonomik aufgerissen und skizziert werden, stellt sich eine nicht minder wichtige Frage: warum eigentlich sollte „normative" Wohlstandsökonomik getrieben werden? Dies ist in sich eine normative Frage, die nach dem Standpunkt des Verfassers nicht wissenschaftlich beantwortet werden kann, sondern nur wertend; sie ist zudem eminent politisch.

Die Kompliziertheit der Wirklichkeit ist nur mit wissenschaftlichen Hilfsmitteln nachzuzeichnen, die ganze Welt bedient sich wissenschaftlicher Instrumente, um parteipolitische, nationale bzw. ideologische Konzepte in die Realität umzusetzen. Die Verwendung der Wissenschaft und ihrer Erkenntnisse im Namen der Wissenschaftlichkeit zu ideologischen und anderen nicht-wissenschaftlichen Zwecken verlangt ein Korrektiv, das nur die Wissenschaft selbst zu geben imstande sein könnte. Es müßten an die wertende Verwendung und Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse, besonders in der direkten, ersten Übertragung auf die Entscheidungssphäre, die gleichen Anforderungen wissenschaftlicher Methodik gestellt werden wie an jede Wissenschaft, wobei die Voraussetzungen — normative wie positive — aufzuzeigen, besonders bedeutsam ist. Gäbe es eine Wissenschaftssphäre, die vollkommen vom Handeln in der menschlichen Gesellschaft zu trennen wäre, so könnte es genügen, reine Sozialwissenschaft zu treiben, die zur Ergänzung keiner normativen oder zumindest technologischen Disziplin bedürfte. In der skizzierten Situation gehört es wohl zur legitimen Wissenschaftspolitik der Wissenschaftler, selbst die entscheiden-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den Schritte zu tun. Im Interesse einer sauberen Ausbildung der zukünftigen Entscheidungsträger in Wirtschaft, Staat und Gesellschaft, die heute weitgehend über die wissenschaftlichen Bildungsstätten führt, wäre es erforderlich, eine klare und offene Vertretung der normativen axiomatischen Zweige der Wirtschaftswissenschaft zu haben.

Kenner dieser schwierigen, von subjektiven Werturteilen so leicht durchtränkten Materie fragen dagegen, ob eine normative Wissenschaft notwendig sei. Es gäbe die Möglichkeit, empirisch-deskriptive bzw. deduktive Wissenschaft vermittels Hypothesen über in der Gesellschaft verfolgte Zielsetzungen, die somit zu Tatsachenfeststellungen im axiomatischen Sinne werden, in einer Soziotechnologie (als Zusammenfassung aller technischen Möglichkeiten bei gegebenen Zielsetzungen) auszuwerten, so daß „bekenntnishafte" Werturteile nicht gebraucht würden. Insbesondere sei die Gefahr groß, Wissenslücken, die (zurzeit noch) nicht durch testbare Tatsachenfeststellungen zu schließen sind, mit der Hilfe von Werturteilen zu überbrücken[1].

An dieser Kritik ist sicherlich richtig, daß derjenige, der normative Wissenschaft treibt, sich hüten muß, „das Kind mit dem Bade auszuschütten", d. h. den bequemen Weg zu gehen, einfach Werturteile an Stellen zu setzen, für die Tatsachenfeststellungen tatsächlich oder möglicherweise zu gewinnen sind. Es handelt sich bei dem hier angesprochenen Weg auch nicht um eine normative Wissenschaft wie etwa die Ethik, sondern um eine normativ-axiomatische Theorie, wie sie J. Marschak sieht[2]. Diese Lehre ist nicht normativ im Sinne von verbindlichen Wertsetzungen mit dem Anspruch, für jedermann Geltung zu besitzen. Vielmehr werden hier gewisse Ziele axiomatisch gesetzt und rational mit den faktischen Gegebenheiten zu einem potentiellen Entscheidungskalkül verbunden, welcher als Grundlage des wirtschaftspolitischen Handelns dienen kann, eben wenn die Zielsetzungen akzeptiert werden. Zumal dieser Begriff des Entscheidungskalküls auf Axiomen aufbaut, die im letzten Sinne Hypothesen sind, ist die normativ-axiomatische Wohlstandsökonomik Teil der Wirtschaftswissenschaft. Im Vergleich zum Selbstverständnis namentlich der „Neuen Wohlstandsökonomik" läßt sich von einer „Neutralisierung" der Wohlstandsökonomik sprechen[3]. Als Werturteilsproblem tritt hier bei beiden allein

[1] Vgl. H. *Albert*, Zur Frage der wissenschaftlichen Fundierung wirtschaftspolitischer Maßnahmen. Bemerkungen zu Reimut Jochimsens Buch „Ansatzpunkte der Wohlstandsökonomik", Zeitschrift für Nationalökonomie (Veröffentlichung steht bevor).

[2] Siehe hierzu J. *Marschak*, Towards An Economic Theory of Organization and Information, in: R. M. Thrall-C.H. Coombs-R. L. Davis (Hg.), Decision Processes, New York — London 1957, S. 188.

[3] Vergleiche hierzu die parallelen Versuche bei G. C. *Archibald*, Welfare, Economics, Ethics, and Essentialism, Economica, Vol. XXVI: 1959, S. 316 ff und H. *Albert*, Wissenschaft und Politik, in E. Topitsch (Hg.), Probleme der Wissenschaftstheorie, Festschrift für V. Kraft, Wien 1960, S. 201—232.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

das Relevanzproblem in der Basis der Wissenschaft auf. Werden die Hypothesen ungetestet als Axiome bewußt und offen gesetzt, so verschwindet der Gegensatz zur normativ-axiomatischen Wohlstandsökonomik im oben skizzierten Sinne; die hierzu bisher vorliegenden theoretischen Ansätze rechnet der Verfasser zur spezifischen Wohlstandsökonomik, der *Albert*schen Wohlstands-Technologie.

Zum anderen werden hypothetische Tatsachenfeststellungen zu Werturteilen, wenn sie unbewußt verwertet werden *und* zu krypto-normativen Rückschlüssen in der Anwendung auf die Wirtschaftspolitik führen: dies ist oft genug vorgekommen und noch heute üblich[4]. Die eindeutige Kennzeichnung als hypothetische Tatsachenfeststellung (im Sinne vorläufiger Erkenntnis) oder als normatives Axiom (wo sich Tatsachenfeststellungen grundsätzlich nicht treffen lassen, d. h. wo die Fragestellung positiv-theoretisch nicht beantwortbar ist) ist hier vorzuziehen, um der wissenschaftlichen Sauberkeit willen. Insofern bedeutet die Spaltung in positive und normativ-axiomatische bzw. technologische Ökonomik einen Weg methodischer Schulung.

Erster Hauptteil:

Zur allgemeinen Grundlegung der Wohlstandsökonomik

I. Normative Implikationen der Wohlstandsökonomik, insbesondere in der Paretianischer Prägung

Einige Generationen von Ökonomen haben die Welfare Economics bzw. das Lehrgebäude, das man heute so nennt[5], als Teil der Wirtschaftswissenschaft kennengelernt und weiter entwickelt, ohne eine besondere theoretische Grundlegung für erforderlich zu halten. Im Zuge der Reaktion auf die Werturteilsdiskussionen im England des vorigen Jahrhunderts und in Deutschland am Vorabend des Ersten Weltkrieges wandeln sich die Meinungen über die Existenzmöglichkeit einer Welfare Economics als „reiner Theorie" auf interessante und manchmal recht seltsame Weise. Man wollte die „Unparteilichkeit" und die „Exaktheit" des empirischen und theoretischen Wissenschaftlers nicht aufgeben und doch gleichzeitig über menschliche, politische und wirtschaftspolitische Handlungen aus der Gesamtsicht einer systematischen

[4] Vgl. hierzu die Ausführungen über die welfare economics traditioneller Prägung unten.

[5] Der Begriff wurde von A. C. Pigou 1912 geprägt und seither folgerichtig auf alle normativen Ansätze in der Wirtschaftswissenschaft ausgedehnt. Vgl. A. C. *Pigou*, Wealth and Welfare, London 1912; *ders.*, The Economics of Welfare, 4. Aufl., London 1932; *Myint*, H., Theories of Welfare Economics, London 1948; *Jochimsen*, R., Ansatzpunkte der Wohlstandsökonomik, Tübingen-Basel 1961.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Theorie urteilen. Die Unvereinbarkeit dieser Position mit der Erkenntnistheorie und mit den neueren Entwicklungen der Wissenschaftstheorie machte schmerzhaft deutlich, wie schwach die philosophische und methodische Schulung der Ökonomen war und wie zögernd sie die Erkenntnisfortschritte über die logischen Grundlagen der theoretischen Ökonomik aufnahmen. So kam das „Erwachen" dort häufig mit Verspätung und mit Heftigkeit, die manchmal mehr Schaden als Gutes anrichtete.

Die Welfare Economics der letzten 20 bis 25 Jahre ist wohl als eine solche „Fluchtbewegung" vor der naiven Verwendung „unzulässiger da normativer" Implikationen zu deuten. Hierbei zeigt sich, daß zumeist, wie beim Pareto-Kriterium für Wohlstandssteigerungen zu zeigen sein wird, Unklarheit über den Unterschied zwischen der Verwendung einer Wertprämisse als solcher in der Analyse besteht und dem Grad bzw. dem Ausmaß der Akzeptierbarkeit dieser Norm für die menschliche Gesellschaft, auf die die Welfare Economics implizit projiziert ist[6]. Dieser Unterschied löst sich in einer methodologisch sauber aufgebauten Wohlstandsökonomik. Wieweit auch immer ein normatives Axiom zum gemeinsamen Wertungshorizont gehören mag oder auch nicht (Grad der allgemeinen Akzeptabilität), beeinflußt als solches die Zulässigkeit ihrer Verwendung in der theoretischen Analyse nicht.

Noch in einem anderen Sinne gewinnt der Grad der Akzeptabilität Bedeutung: in der Frage, ob und wie sich eine Wohlstandsökonomik entwickeln läßt, die für die Gesellschaft, die untersucht wird, wirklich *relevant* ist. Welche der denkbaren Wertaxiome sollten Verwendung finden, damit die Wohlstandsökonomik wertvolle Entscheidungshilfe gewähren könnte? Diese Frage zielt darauf ab, soweit wie möglich, anstatt prinzipiell nicht testbarer, insofern also „bekenntnishafter" Werturteile, die die Rolle eines "deus ex machina" spielen, die Wertungen der Gesellschaft zu verwenden, die in Form von hypothetischen Tatsachen in der Analyse benutzt werden, soweit sie nicht als nachprüfbare Tatsachenfeststellungen gewonnen werden können. Damit wird der Spielraum für die Setzung von normativen Axiomen durch den analysierenden Wissenschaftler eingeengt, jedoch nicht aufgehoben.

Das bekannteste Beispiel für eine Frage, deren Beantwortung a priori nicht im Sinne einer Tatsachenerklärung *oder* einer notwendigen Bewertung durch den Betrachter gegeben werden kann, ist die Problematik interpersoneller Nutzen- oder Wohlstandsvergleiche. Die Frage danach,

[6] Vgl. die einschlägige dogmenhistorische Kritik: P. A. *Samuelson*, Foundations of Economic Analysis, Cambridge-Mass. 1947, S. 203—253; I. M. D. *Little*, A Critique of Welfare Economics, 2. Aufl., London 1957; J. de *V. Graaff*, Theoretical Welfare Economics, Cambridge 1957; E. J. *Mishan*, A Survey of Welfare Economics, 1939—1959, Economic Journal, Vol. 70, 1960, S. 197—265 (mit Bibliographie).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ob und inwieweit ein Wohlstandsvergleich — ob positiv möglich oder nicht — als Grundlage für eine bestimmte Maßnahme durch die Regierung dienen sollte, erfordert zur Antwort Werturteile, die grundsätzlich nicht in positiver Analyse gefunden bzw. „ersetzt" werden können. Bisher hat die empirische Sozialforschung die Möglichkeit eines Wohlstandsvergleichs in objektiver Analyse und damit einer denkbaren Aggregation (u. U. als Addition) nicht bewiesen; allerdings auch noch nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Die Welfare Economics traditioneller Prägung arbeitet dazu noch durchgängig mit Werturteilen bzw. unbewiesenen Behauptungen, die zumeist auch unbeweisbar sind[7].

Die Klassiker sahen die Irrelevanz der Einkommens- und Vermögensverteilung für den aus dem „überschüssig erwirtschafteten Güterhaufen" hervorgehenden Wohlstand der Gesellschaft, d. h. sie lassen implizit eine völlige Vergleichbarkeit der Wohlstandsfunktionen der Individuen im Sinne einer Gleichbewertung zu, und zwar hinsichtlich der personellen Verteilung als solcher und hinsichtlich der individuellen Anhäufung. Der intrasubjektiv und interpersonell voll meß- bzw. vergleichbare Grenznutzen, den dieser Güterhaufen für die einzelnen Individuen aufweist, ist für alle Personen und für jede Menge gleich hoch und konstant im Zeitablauf.

Bei den Utilitaristen und ihren Nachfolgern führt der Nutzenvergleich zwischen den Gliedern der Gesellschaft zu der Behauptung, daß für alle Personen der gleiche Grenznutzen in allen Verwendungsrichtungen des Einkommens nur bei gleicher Einkommenshöhe gegeben sei; die Wohlstandsmaximierung verlange die Gleichverteilung. Auf dieser Grundlage werden die Forderungen nach Umverteilung der Cambridger Schule und namentlich von A. C. *Pigou*, O. *Lange* und A. P. *Lerner* — wenn auch in abweichender Begründung — aufgebaut.

In der behavioristisch orientierten New Welfare Economics der Paretianischen Prägung schließlich wird der interpersonelle Wohlstandsvergleich prinzipiell ausgeschlossen, schleicht sich aber in der folgenden Vorstellung, die für das Pareto-Kriterium geradezu konstitutives Element wird, wieder ein: In der Zusammenfassung der individuellen Wohlstandsfunktionen zur gesellschaftlichen Präferenzordnung zählt jeder in der Weise mit, daß es ohne seine Zustimmung nicht geht. Eine beschränkte Vergleichbarkeit ist dabei also auf das Vetorecht jedes einzelnen Individuums gegründet. Diese Ausführungen gelten entsprechend modifiziert auch für die Erweiterung des Pareto-Kriteriums durch H. *Hotelling*, J. R. *Hicks*, N. *Kaldor*, T. *Scitovsky* und für J. M. D. *Little*.

Der Gegensatz zwischen der Setzung von grundsätzlich falsifizier-

[7] Vgl. hierzu und im folgenden die ausführlichere Behandlung bei *Jochimsen*, a,a,O., S. 32 ff., 51 ff., 81 ff., passim.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

baren hypothetischen Tatsachenfeststellungen und unbeweisbaren normativen Axiomen des Wissenschaftlers wird im folgenden vernachlässigt werden.

Neben den relevanten Wertaxiomen einer Gesellschaft interessieren auch diejenigen Normen, welche bei genauer Betrachtung nicht allgemein-akzeptiert sind, aber zur logischen Konsistenz des Wohlstandskalküls hinzugehören mögen, das normativ-axiomatisch aus der positiven Theorie entwickelt werden kann[8].

Die Neue Wohlstandsökonomik — seit L. *Robbins'* Kritik am *Pigou*schen System — verwendet das sogenannte Pareto-Kriterium zur Entscheidung dafür, ob eine Umänderung des wirtschaftlichen Kosmos zu einer Wohlstandssteigerung führt. Dieses Kriterium besagt, daß eine Reorganisation zu begrüßen ist, wenn keines der von der Änderung betroffenen Wirtschaftssubjekte in seiner jeweiligen präferenzmäßigen Stellung absinkt und mindestens eines besser gestellt wird. In dieser einfachen Form oder in der erweiterten Fassung mit Entschädigungszahlungen für die durch die Anwendung der Maßnahme schlechter gestellten Einheiten gibt es die Grundlage für die von A. *Bergson (Burk)* auch mit Paretianischer Wohlstandsökonomik bezeichnete Richtung ab. Da bei der Durchführung einer solchen Maßnahme „niemand benachteiligt", einige Glieder der Gesellschaft aber begünstigt würden, sei dieses Vorgehen mit Hilfe des Pareto-Kriteriums, so wurde behauptet, "noncontroversial"[9]. *Hicks, Kaldor,* M. W. *Reder* und andere vertreten den Standpunkt, daß außer den ordinalen Präferenzstrukturen, welche in der Analyse „zählen" sollen und allerdings bekannt sein müßten, keine Normen für eine Bewertung von Situationen auf der Grundlage dieses Kriteriums erforderlich sind.

Vor der näheren Erörterung der Implikationen des Pareto-Kriteriums erscheint es nützlich, darauf hinzuweisen, daß dieses Kriterium über den ökonomischen Bereich hinaus ganz allgemein dort verwendet werden kann, wo es auf relativ „schwache", d. h. nur in seltenen Fällen anwendbare, Bewertungskriterien ankommt. Die Seltenheit der Entscheidungsmöglichkeit hängt mit der für ihr Zustandekommen erforderlichen Einstimmigkeit zusammen; das Pareto-Kriterium stellt im demokratisch-egalitären Sinne die höchsten Anforderungen. Denn in jeder Situation, in welcher die Zahl der Entscheidungsträger mindestens zwei beträgt, läßt sich nach dem Pareto-Kriterium durch Einstimmigkeit über Maßnahmen abstimmen und dadurch eine eindeutige Entscheidung über Präferenz oder Nichtpräferenz herbeiführen.

---

[8] Dies ist die Umkehrung der Fragestellung bei K. J. *Arrow,* Social Choice and Individual Values, New York-London 1951. Siehe mehr dazu unten S. 139 f., S. 141 ff.

[9] P. A. *Samuelson,* Evaluation of Real Income, Oxford Economic Papers, Vol. 2, 1950, S. 11. Ähnlich Graaff, a.a.O., S. 9—11.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im politischen Bereich wird das Pareto-Kriterium durch das Vetorecht jedes einzelnen wiedergegeben. Bei Gesamtmengenänderungen, die aus verschiedenen Einzelmengen zusammengesetzt sind, z. B. dem Sozialprodukt, läßt sich bei Befolgen des Pareto-Kriteriums ein Zuwachs immer dann eindeutig konstatieren, wenn die Mengen mindestens eines Gutes zugenommen, dagegen die Mengen keines anderen Gutes abgenommen haben.

Ein strengeres Kriterium als das Paretianische ist im ökonomischen Bereich zum Beispiel darin zu sehen, daß eine Person nach den Veränderungen ihrer individuellen Präferenzstruktur die Wohlstandsfunktion für die Gesellschaft insgesamt festsetzt (d. h. es gibt einen effektiven Entscheidungsträger neben einer Vielzahl von potentiellen, wie in der Diktatur und unter einem Besetzungsregime). Im Bereich der politischen Entscheidungen wäre in einer absoluten oder relativen Mehrheitsabstimmung ein „stärkeres" Kriterium zu sehen als die Einstimmigkeit; es ist wirksamer, weil es häufiger zur Entscheidung führt und weniger voraussetzt. Bei den Gütermengen ist ein stärkeres Kriterium in der Preisgewichtung zu sehen. Dieses läßt auch die Bewertung von Auswirkungen im Gesamtwert (Preisänderung mal Mengenänderung) zu, um eine Sozialproduktssteigerung festzustellen; ähnlich stark ist die Bestimmung einer Volkseinkommenszunahme auf Grund einer Steigerung gemäß den Indexarten etwa von *Laspeyres, Paasche, Lowe* und *Fisher*. Auch die direkte Vergleichung bzw. Bewertung von Positionsänderungen der einzelnen Wirtschaftseinheiten könnten Gegenstand eines Kriteriums sein. Dies mündet in den oben diskutierten interpersonellen Wohlstandsvergleich ein, der unter scharfer Kritik steht.

Ob das Pareto-Kriterium nun als völlig wertfrei angesehen wird außerhalb der (empirisch-positiv zu beschaffenden) Präferenzstrukturen oder nur als „relatively *wert-frei*" oder „(relatively) ethical-free"[10], ist für die Erörterung der normativen Implikationen des Kriteriums unbedeutend; denn auch ein Urteil über die nicht-kontroverse Natur der implizierten Wertprämissen läßt sich erst fällen, wenn die mit dem Pareto-Kriterium angenommenen Setzungen voll bekannt sind und ihre Bedeutsamkeit diskutiert worden ist. Wie so häufig, verbirgt sich auch hier hinter diesem zunächst sehr „harmlos" scheinenden und „leicht akzeptierbaren" Kriterium eine Reihe von Wertimplikationen, die — jede für sich genommen — bei voller Ausleuchtung zumindest potentiell kontrovers sind.

Im Pareto-Kriterium für den Bereich der Welfare Economics sind wichtige Annahmen impliziert, die sich als Werturteile ausweisen und

[10] P. A. *Samuelson*, ebda.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von daher die Verwendbarkeit aus der positiven Ökonomik verbannen. Sie lassen — um die Folgerung zu ziehen — nur eine vorurteilsgeladene Auswertung der wirtschaftlichen Reorganisationsmöglichkeiten zu. Diese Vorurteile beziehen sich auf Hypothesen, die bisher falsifiziert bzw. nicht bewiesen wurden (insofern ist die zugrunde liegende positive Theorie unzulänglich), und auf die Wertsetzungen, die das Kriterium zum normativen Instrument machen.

Diese Annahmen werden im folgenden erörtert:

1. Das individualistische Vorurteil

Es läßt sich auflösen in die folgenden Sätze: Kein Individuum darf schlechter gestellt werden als in der Ausgangssituation; die Individuen sollen immer besser gestellt werden. (Erstrebtes Wohlstandsziel der Gesellschaft ist, jedes Individuum so gut wie möglich zu stellen.)

Nur das Individuum kann die zur Beurteilung wirtschaftspolitischer Maßnahmen notwendige Information geben, nicht aber der Staat oder eine Gruppe oder andere Individuen. (Quelle der relevanten Information.)

In der Auswertung der Information ist das Individuum kompetenter als jeder andere mögliche Entscheidungsträger. (Rationalprinzip, Transparenz.)

2. Das Werturteil der gesellschaftlichen Unabhängigkeit von Gruppen und Individuen

Dieses Werturteil impliziert zwei verschiedene Setzungen: Die Gruppe von Individuen, welche im Wirtschaftsprozeß die Endnachfrage entfalten, das Angebot produzieren usw., soll als Gesamtheit jeweils von anderen Entscheidungsträgern und deren Gruppen unabhängig sein (Konsumentensouveränität).

Die einzelnen Entscheidungsträger, deren Präferenzstrukturen Grundlage der Bewertung von wirtschaftspolitischen Maßnahmen abgeben, sollen beim Zustandekommen der Präferenzordnungen — auch im Zeitablauf — voneinander unabhängig sein. (Die Nichtbeachtung von sozialpsychologischen und soziologischen Interdependenzen der Entscheidungsträger wird gefordert.)

3. Das konservative Vorurteil

Diese im Pareto-Kriterium implizierte Norm bezieht sich auf die Anerkennung des status quo ante als einer erstrebenswerteren Position als jede andere Lage des ökonomischen Kosmos mit Ausnahme der vom Kriterium sanktionierten Verbesserungen. Insofern wird von vornherein nur eine Auswahl aller möglichen Situationen mit der bestehen-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den Konstellation verglichen. Die Verteilung im Status quo wird gutgeheißen[11].

4. Die statische Annahme

Das Kriterium schließt die Forderung ein, daß zeitliche Einflüsse auf die Präferenzstruktur nicht berücksichtigt werden sollen. Faktisch setzt es Stationarität, d. h. hier Konstanz aller der Analyse zugrundeliegenden Faktoren im Zeitablauf, voraus[12]. Zusammen mit der individualistischen, der Unabhängigkeits- und der konservativen Wertung bewirkt diese statische Annahme ein statisches Vorurteil, weil als Kriterium nicht das „relative standing" der einzelnen Entscheidungsträger berücksichtigt werden soll. Als wünschenswerte Veränderungen sollen allein solche mit nichtnegativem Ergebnis für jede einzelne Person zugelassen werden.

Auch in der positiven Theorie sind einengende Hypothesen in der komparativ-statischen Analyse auf Grund vorgegebener Daten und ihrer Änderungen angelegt und unvermeidlich. Aus der Methode der isolierenden Abstraktion als modelltheoretischer Notwendigkeit folgt ganz allgemein, daß keine Theorie ohne generalisierenden Sätze auskommt und deshalb auch nicht testbare oder vielleicht gar fallweise oder in solcher Reinheit überhaupt empirisch falsche Tatsachenbehauptungen beinhaltet. Der Einwand gegen die Anwendung des Pareto-Kriteriums für alle möglichen Zwecke bleibt jedoch erhalten, weil es als Entscheidungskriterium ohne normative Implikationen nicht bestehen kann und Wertaxiome setzt, die, schon wenn man sie expliziert, problematisch sind.

II. Das vollständige Fehlen normativer Implikationen in einem Leerformel-Apparat der Wohlstandsökonomik allgemeiner Prägung

Es ist nützlich, sich in Gedanken zwei Möglichkeiten der Wohlstandsökonomik vorzustellen, zwei Arten von wohlstandsökonomischen Gesamtsystemen, in denen unterschiedliche Folgerungen aus der erkenntnistheoretischen Unvermeidbarkeit von Wertsetzungen für die wirtschaftspolitische Anwendung jeder Wohlstandsökonomik gezogen werden.

---

[11] Auch wenn nach den unterschiedlichen Vorschlägen Entschädigungen gezahlt werden (*Kaldor-Hicks*-Test, *Scitovsky*-Doppeltest) gilt diese einseitige Bevorzugung, wie *Samuelson* nachwies.

[12] Eine lediglich teilweise Dynamisierung, die jedoch nicht den Kern trifft, läßt sich erreichen, indem man eine Marginalbedingung über die Gleichheit der Transformationsraten zeitlich unterschiedlich indizierter Faktoren bzw. Produkte einführt (Kreditmarkt).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einerseits läßt sich ein ganz allgemeiner, formaler Apparat einer theoretischen Wohlstandsökonomik denken, für den keinerlei explizite oder implizite Wertsetzungen erforderlich sind, in welchem demnach auch keine Normen enthalten sind und aus welchem dementsprechend auch keine wirtschaftspolitischen Rückschlüsse gezogen werden können.

Anderseits läßt sich als Alternative eine Wohlstandsökonomik vorstellen, der nicht (mehr) — wie in der traditionellen Welfare Economics — die „Flucht" aus den Wertprämissen, sondern die planmäßige „Rückkehr" zu Wertsetzungen zugrundeliegt. Nacheinander sollen diese beiden grundsätzlichen Möglichkeiten erörtert werden.

Das vollständige Fehlen normativer Implikationen in einem Leerformel-Apparat der Wohlstandsökonomik allgemeinster Prägung gründet sich auf die Resignation, die aus der Werturteilsdebatte bzw. der modernen wissenschaftstheoretischen Grundlegung der Ökonomik für die gesamte bisherige Welfare Economics in strenger Schärfe folgt; diese Entwicklung führte dazu, daß man versuchte, die Wohlstandsökonomik vollständig der Normen zu entkleiden bzw. auf die Verwendung von Wertsetzungen zu verzichten. Diese Richtung wird von *Bergson, Samuelson* und *Graaff* vertreten. Von einer solchen Art der Wohlstandsökonomik ist selbstredend — wie oben erwähnt — keine Hilfe bei den Entscheidungen der Wirtschaftspolitik oder ähnlichem zu erwarten.

Der Vorteil, der aus dem Aufbau dieser Richtung der leerformelmäßigen allgemeinen Wohlstandsökonomik gezogen werden kann, liegt ganz woanders, nämlich allein darin, daß mit ihrer Hilfe ein gemeinsamer Rahmen geschaffen werden kann, sowohl bei der begrifflich-formalen wie auch bei der logischen Systematik ihres Aufbaus, auf den jede Anwendung, jede Konkretisierung bezogen werden könnte. Dabei ist es im Prinzip unwichtig, ob die Verwendung des allgemeinen Leerformel-Apparates von Wissenschaftlern oder von Politikern vorgenommen wird.

Auch die Verteter dieser Richtung — wie *Graaff*[13] — sehen in der Entwicklung der normenleeren oder zumindest einer relativ ‚wertfreien' Wohlstandsökonomik keine besondere Möglichkeit. „... it seems to me ... that the possibility of building a useful and interesting theory of welfare economics — i. e. one which consists of something more than the barren formalisms typified by the marginal equivalences of conventional theory — is exceedingly small[14]." Der Übergang vom Formalapparat der Wohlstandsökonomik zum anwendbaren Entscheidungsmodell für wohlstandspolitische Maßnahmen erscheint praktisch ausgeschlossen; denn weithin akzeptierte Normen für eine relativ wert-

[13] J. de V. *Graaff*, a.a.O., S. 169 ff.
[14] Ebda., S. 169.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

freie Wohlstandsökonomik sind — wie die Diskussion des Pareto-Kriteriums zeigte — auch nur für außerordentlich wenige, wenn überhaupt für eine einzige Entscheidung über eine aktive Reorganisation hinreichend (d. h. im Sinne des Handelns kontra des bloßen Festhaltens am Status quo).

Die Überschaubarkeit des Vorgehens im Bereich des Methodischen liegt bei der allgemeinen Wohlstandsökonomik auf der Hand. Sie könnte in zwei Richtungen wirksam werden. Einmal wird der Ansatzpunkt für die Einführung von normativ-axiomatischen Hypothesen klar gekennzeichnet und damit die methodische Sauberkeit der Arbeitsweise der normativen Ökonomen erhöht. Zum anderen könnte das Warnschild so überdeutlich sichtbar werden, daß man vor den normativen Implikationen — ob offen oder versteckt — in der wissenschaftlichen Analyse überhaupt zurückschreckt und gar keine Einarbeitung konkreter Wertsetzungen vornimmt. Die erste Folgerung ist ausgesprochen wünschenswert; die zweite nicht gerade schädlich. Beide zusammen aber könnten sich heilsam für die Zukunft der Wohlstandsökonomik und ihre kritische Beurteilung auswirken, d. h. aber ihre wahrscheinlich nur mäßige Bedeutung herausstellen.

III. Die gezielte Verwendung von Normen als axiomatische Grundlage der Wohlstandsökonomik

Folgt der Leser weiterhin diesen Ausführungen, so sollte er sich versuchsweise der Annahme unterwerfen, ein Vorgehen nach Art der antiplatonischen Normativisten hätte einen gewissen Sinn und zudem einige Aussicht auf erfolgreiche Analyse. Der Verfasser steht dieser Möglichkeit skeptisch gegenüber. Er hält mit *Graaff, Little, Albert* und anderen Ökonomen die positiven Studien für wesentlicher, sieht aber anderseits die Notwendigkeit, auch diesen Wissenschaftszweig der Ökonomik auszuschöpfen.

Aus der Vielzahl der denkbaren Ausprägungen von explizit normativer Wohlstandsökonomik ragen drei Möglichkeiten heraus:

1. Die Schaffung einer Wohlstandsökonomik entsprechend einer Utopie bzw. einer relativ engen, jedoch voll entwickelten Konzeption der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung. Es handelt sich dabei um *alternative Maximum*-Wohlstandsökonomiken, wie sie z. B. in der Utopie der freien Marktwirtschaft mit reiner Konkurrenz und im Marxismus als Wohlstandsökonomik der Endphase des Kommunismus bzw. des Leninismus-Chruschtschowismus oder — weniger ausgearbeitet — in der Utopie eines integralistischen Korporationsstaates berufsständischer Ordnungsprinzipien gesehen werden könnten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Die Schaffung einer Wohlstandsökonomik entsprechend der bestimmte individuelle und gesellschaftliche Präferenzvorstellungen durchkreuzenden Grundzielvorstellung, daß eine bestimmte, vorgezeichnete Gesellschaftsordnung in einigen ihrer hauptsächlichen Bestimmungsmerkmale im Zeitablauf sich gegenüber inneren und äußeren Gegenkräften durchsetzt und also „überlebt". Diese *Minimum*-Wohlstandsökonomik fragt nach denjenigen Wertprämissen, die in der wirksamen gesellschaftlichen Wohlstandsfunktion *zumindest* vorgezeichnet sein müssen, damit die von einer Vielzahl von politischen Parteien, wirtschaftlichen Interessengruppen, sozialreformerischen Bewegungen usw. als grundlegend angesehene Ordnung den Anstürmen der vielen besonderen Forderungen in den Einzelprogrammen der Gruppen widerstehen kann.
3. Die Schaffung einer spezifischen Wohlstandsökonomik für einzelne Teilbereiche der Wirtschafts- und Sozialpolitik mit Hilfe der ceteris-paribus-Annahme und simplifizierender Zielsetzungen. Diese dritte Möglichkeit der Schaffung einer Wohlstands-„Technologie" für die Wirtschaftspolitik, die auf einer Art *Partial*-Wohlstandsökonomiken aufbaut, ist eine andere Umschreibung für das, was bisher schon an „Besonderer Wirtschaftspolitik", d. h. zum Beispiel Beschäftigungspolitik, Agrarpolitik, Standort-, Strukturpolitik und Redistributionspolitik, untersucht worden ist[15].

Die erstgenannte Möglichkeit der Schaffung einer utopischen allgemeinen und umfassenden Wohlstandsökonomik, die z. B. einer vorgegebenen Weltanschauung (einer geschlossenen, ausgeklügelten Ideologie) entspricht, mag das Interesse gerade der ideologisch-ausgerichteten Wissenschaftler finden und zweifellos ihre Bedeutung haben. Sie wird ihrer Anlage nach als geschlossene Wohlstandsökonomik mit der entsprechenden normativen Ausfüllung eine Utopie sein. Für diese Form eines „verabsolutierten" bzw. allgemeinen, abgeschlossenen Systems stellt sich die grundsätzliche Frage nach der Rolle der Utopie für die Gestaltung der Wissenschaften, insbesondere für die der Wirtschaftswissenschaft. Die Maximum-Wohlstandsökonomik wird in besonders hohem Maße eine Beeinflussung der weltanschaulichen Ausrichtung ihrer Anhänger und Nichtanhänger mit sich bringen können. Anderseits aber kann die systematische Erörterung, die in einem solchen Rahmen möglich wird, auch gerade die Lückenhaftigkeit gesellschaftspolitischer Ideologien bezüglich eines vollständigen wirtschaftspolitischen Programms aufzeigen; diese bedingt unter Umständen für den

[15] Dieser Problemkreis der spezifischen Wohlstandsökonomik — insbesondere die Frage, inwieweit die Aufgabe, möglichst weitgehend positive Erkenntnisse zu entwickeln und der Entscheidungslehre zugrundezulegen, hier am ehesten und sinnvollsten zu lösen ist — wird im III. Hauptteil näher untersucht werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kritischen Beobachter eine „Rückverweisung zur Neuentscheidung" und damit die mögliche Umwandlung der Ideologie durch die Mittel der wissenschaftlichen Erörterung pragmatischer Zwecke, Mittel und Ausschnitte aus der Gesamtwirklichkeit.

Ähnliche Überlegungen lassen sich auch auf die zweite Möglichkeit der Minimum-Wohlstandsökonomik anwenden, in der die Anerkennung des *„Überlebens"* als überragende Zielsetzung, für deren Verwirklichung alle staatstragenden Gruppen einer demokratischen, pluralistischen Gesellschaft einstehen wollen bzw. in deren Realisierung sie zusammenfinden können, zugrundegelegt wird. Auch in diesem Spezialfall der Minimumbedingungen bleibt wie bei der maximalen Wohlstandsökonomik die Frage danach offen, ob die Schlußfolgerungen aus dieser normativ-axiomatischen Ökonomik für die Gesellschaft verbindlich sind, d. h. ob und inwieweit *alle* in diesen allgemeinen wohlstandsökonomischen Systemen Normsetzungen als Gesamtheit von der Gesellschaft bzw. ihren Entscheidungsträgern anerkannt werden.

Bei einer Theorie der Wirtschaftspolitik, die auf diesen beiden Spielarten der allgemeinen normal-axiomatischen Wohlstandsökonomik aufbaut, vollzieht sich im Prozeß der Explikation und der Konfrontation mit der positiven Erkenntnis der Wirklichkeit vielleicht ein Übergang zu anwendbaren Maßnahmen unter der Bezugnahme auf die Durchsetzbarkeit bzw. Erreichbarkeit (feasibility) in der konkreten Umwelt. Die Durchsetzbarkeit wirtschaftspolitischer Intentionen kann im Formal-Apparat ebenfalls miterfaßt werden. Dabei folgt die Funktion des Kompromisses aus dem „Zusammenstoß" der Utopie mit den durchsetzungsbedürftigen Maßnahmen, die in der Welt zur Verfügung stehen. Die Einführung der Durchsetzbarkeit und damit des Kompromisses führt zielstrebig zum Begriff des Bestmöglichen, des unter Berücksichtigung der realen Möglichkeiten höchstens Erreichbaren (second best, feasible optimum). Diese Zusammenhänge und die dabei entstehenden Probleme sollen hier nicht weiter erörtert werden[16].

Zweiter Hauptteil

Versuch zu einer Minimum-Wohlstandsökonomik des Westens (als Beispiel)

Bezogen auf die entscheidenden Grundfragen westlicher Lebensauffassung, deren Bedrohung offenkundig ist, wird ein etwas anderer

[16] Vergleiche die einschlägige Literatur, besonders K. *Lancaster*/R. G. *Lipsey*, The General Theory of Second Best, The Review of Economic Studies, Vol. 24, 1956/1957, S. 11—32; H. *Giersch*, Zur Theorie des Bestmöglichen, ORDO, Bd. IX, 1959, S. 257—278; *ders.*, Allgemeine Wirtschaftspolitik, Teil I: Grundlagen, Wiesbaden 1961, S. 59—68,, 125—133.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aspekt der Problemstellung Utopie — Kompromiß von ausschlaggebender Bedeutung sein. Es ist die Frage danach, ob die „offene Gesellschaft" (die gewollt pluralistische Prägung aufweist) gegenüber den anstehenden Kräften totalitärer bzw. (zumindest) monolithischer Gesellschaftsordnungen zu überleben vermag, mit anderen Worten: die Frage nach Westen notwendig ist, damit seine Gesellschaftsordnung den Gefahren für ihre Existenz widerstehen kann[17].

Diese Alternative unterscheidet sich von den Utopien der Maximum-Wohlstandsökonomik dadurch, daß es hier nicht auf eine alles umfassende Wohlstandsfunktion ankommt, auf eine umfangreiche Wohlstandsökonomik, aus der alles, was getan werden müßte, um einer alles durchdringenden, ausführlichen und umfassenden Zielsetzung gerecht zu werden, hervorgeht. Hier stehen *nur* die unabdingbaren Voraussetzungen für das innere und äußere Fortbestehen der Grundordnung zur Erörterung an[18]. Bei diesem Vorschlag einer denkbaren Wohlstandsökonomik der Minimum-Wohlstandsfunktion der Gesellschaft, die „überleben" soll, wird im Gegenteil auf die Erzielung jeder weiterführenden Übereinstimmung verzichtet, die vielleicht in gewissen Teilbereichen noch zusätzlich möglich wäre. So wird bei dieser Frage nach der Sicherung der Existenz einer gegebenen Ordnung die Grundproblemstellung der irgendwie gearteten Maximum-Wohlstandsökonomik geradezu in ihr Gegenteil verkehrt. Es wird nicht mehr gefragt, was alles getan werden müsse, um das Leitbild zu verwirklichen, sondern, worauf in keinem Falle verzichtet werden könne, um das Leitbild zu erreichen und zu erhalten.

Am Beginn der Minimum-Wohlstandsökonomik hat die Formulierung der wesentlichen Elemente der Gesellschaftsordnung zu stehen, dessen, was die zu untersuchende Gesellschaft für ihre prinzipiellen Werte hält. Der Wissenschaftler wird dies zu ordnen haben, das gemeinsame Minimum zu formulieren und darauf zu überprüfen haben, daß es nur soviel beinhaltet, wie eben nötig ist, um dennoch der Zielsetzung zu entsprechen, also ein Minimum an Nebenbedingungen abgibt. Eine bestimmte, bestehende Gesellschaftsordnung ist demnach in der Weise zu charakterisieren, daß ihre wesentlichen Werte im Zeitablauf zu schützen sind und damit das „Überleben der Ordnung" sichergestellt ist.

---

[17] "... there is some degree of consilience of opinion in any reasonably homogeneous society — indeed, one might almost claim that, if a society is to cohere at all, at least a majority of its members must share some basic articles of faith" stellt *Graaff* fest, fährt aber bezüglich einer Wohlstandsökonomik, die darauf aufbauen könnte, fort: "But wether or not the common ground is sufficiently extensive for the purposes of welfare theory is another matter." Vgl. *Graaff*, a.a.O., S. 168.

[18] Wertgeladene Begriffe wie ‚unabdingbar' usw. beziehen sich allein auf die vorhergenannte Grundzielsetzung und sollen aus ihr entwickelt werden können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Gesellschaftsordnung des Westens — mit aller Problematik einer Verallgemeinerung — wird vor allem durch die Regelung der Beziehungen zwischen Individuum und Gesellschaft gekennzeichnet. Die grundlegenden Normen lassen sich in vier Gruppierungen festhalten:

Erstens betreffen die Werte das negative Recht des Individuums auf Nichtantastung durch den Staat und die Gesellschaft. (Es ist negativ wegen der Enthaltung von Eingriffen seitens des Staates.) Die Grundrechte des Menschen, insbesondere das auf Freiheit, schützen die persönliche Sphäre vor Eingriffen.

Neben das negative Recht der Freiheit tritt das positive Recht des Individuums auf staatliche Handlungen zu seinem Schutz vor Eingriffen anderer Individuen und für seine physische und geistige Erhaltung: die Gesellschaft garantiert ihren Gliedern ein kulturelles Existenzminimum (u. a. Ernährung, Kleidung, Unterkunft, Bildung, Startchancen) und den Schutz vor Dritten.

Eine dritte Gruppe von Werten bezieht sich auf ein systematisches Minimum-Konzept der staatlichen Intervention in Gesellschaft und Wirtschaft. Damit werden die politische und die Wirtschaftsverfassung der Gesellschaft berührt: Sozial- und Steuergesetzgebung, Rechtspflege und Rahmeninstitutionen sowie die staatliche Wirtschaftstätigkeit in Versorgungseinrichtungen usw.

Die vierte Gruppierung unterzieht diese gewissermaßen „statische Fassung" der staatlichen Intervention der Dynamisierung. Sie schließt die mindestens erforderlichen Anpassungen dieser Gesellschaft, des Staates und der Wirtschaft ein, um veränderten Anforderungen zu genügen, d. h. um die „Explosion" auch langfristig zu vermeiden.

Die Darstellung und Deutung der Werte im Sinne einer „Stabilitätsgarantie" der Wirtschaftsordnung demokratisch-westlicher Prägung wird sich in der ökonomischen Minimum-Wohlstandsfunktion niederzuschlagen haben. Eine Beantwortung der Frage nach den mindestens erforderlichen Maßnahmen der Wirtschafts- und Sozialpolitik wird sich auf die folgenden Gebiete zu beziehen haben:

Wachstum des Sozialprodukts,
Beschäftigung der Produktionsfaktoren,
Verteilung von Einkommen und Vermögen,
Kontrolle der Gruppeninteressen,
Beeinflussung der Wirtschaftsstruktur,
Beziehungen zu anderen Wirtschaften.

Im einzelnen ließen sich unter Bezugnahme auf die Stabilitäts- bzw. Existenznorm folgende für eine Minimum-Wohlstandsfunktion, die der Wirtschaftspolitik konkrete Grundlage bieten könnte, notwendige Unterziele entwickeln.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die innere Stabilität könnte durch die folgenden Mittel erreicht werden:

Der „personelle Ausgleich" in der Einkommens- und der Vermögensverteilung wird durch die höchstens erträglichen Relationen zwischen den realisierbaren Nettoeinkommen umrissen; d. h. durch eine Redistributionspolitik der Einkommen, die über die Einkommensbesteuerung, die Körperschafts-, Vermögens- und Erbschaftssteuer sowie die Transferzahlungen einerseits das kulturelle Existenzminimum sicherstellt, anderseits das maximale Übersteigen des Aufwandes für die Lebenshaltung (bzw. das Nettoeinkommen) als bestimmtes Vielfaches des Mindesteinkommens wiedergibt. Ähnliches ließe sich für die Vermögensverteilung festsetzen, insbesondere auch im Hinblick auf die Relation zwischen Vermögen der Gebietskörperschaften, Unternehmungen und Einzelpersonen. Ein „Existenzminimum" für Vermögen läßt sich wohl nur hinsichtlich bestimmter Gebrauchsgegenstände des täglichen Lebens postulieren; und auch hier nicht als Eigentums-, sondern als Besitztitel[19].

Der Ausgleich zwischen Interessengruppen auf den Märkten, zwischen Grundstoff- und verarbeitender Industrie, Finanzgruppen, Handel, Konsumenten usw. wird sich als Minimum an Kontrolle der wirtschaftlichen Macht durch den Staat fassen lassen können.

Die mindestens erforderliche Beeinflussung der „Wirtschaftsstruktur" schlägt sich in Mindestmaßnahmen zur Entballung von Bevölkerungs- und Industriekerngebieten, zur Anregung sekundärer und tertiärer Wirtschaftstätigkeit in Gebieten mit agrarischer oder überwiegend monokultureller bzw. einseitiger Produktion nieder, ebenso wie in Mindestrichtlinien für die sektorale Zusammensetzung des Sozialprodukts und für den Ausgleich zwischen den verschiedenen öffentlichen bzw. staatlichen Ebenen.

Die Unterziele der Beschäftigungs- und Wachstumspolitik sind ebenso wenig von der Außenwirtschaftspolitik zu trennen wie die bisher erörterten Maßnahmebereiche. Ihre Zielgrößen sind ohne Vergleich mit der Entwicklung in anderen, „gegnerischen" wie „abseitsstehenden", Volkswirtschaften nicht festzulegen. Immerhin ließe sich ein Mindestsatz für den Beschäftigungsgrad der Produktionsfaktoren denken, welcher aber beim Kapitalstock niedriger liegen kann als bei den Arbeitskräften. Die Untergrenzen des Beschäftigungsgrades sind auch von ihren zeitlichen Schwankungen abhängig[20].

[19] Vgl. J. H. *Müller*, Wirtschaftliche Fragen der Bildung breitgestreuten Eigentums. ORDO, Band X, 1958.

[20] Die von der Gesellschaft „tolerierbare Untergrenze" wird bei schnellen und großen Ausschlägen zunächst absinken, dann wieder zu steigen beginnen und im Endeffekt wohl höher liegen als ohne Schwankungen, wenn man annimmt, daß die Belastungen des Systems die „Widerstandsfähigkeit" herabsetzen. Hierüber ließen sich wohl empirisch-positive Studien treiben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Außenbeziehungen der untersuchten Gesellschaft (bzw. einer Gruppe von Volkswirtschaften) schließen neben den überwiegend wirtschaftspolitischen auch die politisch-militärischen und die sozialpolitisch-humanitären Aspekte mit ein, die ihrerseits direkt auf die Binnenwirtschaft Rückwirkungen aufweisen. Die außenwirtschaftliche Stabilität erfordert bestimmte Bedingungskonstellationen im Bereich der Zahlungsströme, der Güter- und Faktorbewegungen im Sinne eines langfristigen Ausgleichs der Zahlungsbilanz, bei der weder die Bedingungen der inneren Stabilität der betrachteten Gesellschaft, noch die der anderen Wirtschaften ernstlich gefährdet werden. Diese Bedingung ist eine Ergänzung zum regionalen, binnenwirtschaftlichen Ausgleich und hat langfristige Strukturwandlungen im Bereich der internationalen Arbeitsteilung in Produktion, Handel und Investitionen in den Entwicklungsländern und den Industrienationen sowie der internationalen Liquidität mit einzubeziehen; sie ist damit zugleich regional, national, innerblocklich und zwischenblocklich zu verstehen. Die Gruppe der Maßnahmen für die äußere politisch-militärische Stabilität erfaßt die erforderlichen Schutzanstrengungen gegenüber gegnerischen Mächten, die totalitär, mit jedem Mittel und u. U. auch staatsmonopolistisch gegen die betrachtete Gesellschaft vorzugehen vermögen. Die Gruppe der sozialpolitischen und humanitären Beziehungen zu anderen Volkswirtschaften ist mit der langfristigen Zielsetzung des Zusammenlebens und den anderen Maßnahmen zu ihrer Erreichung abzustimmen. Die langfristige Anpassung an die Wandlungen der Weltwirtschaft bzw. die Überwindung des „Klassenkampfes" auf internationaler Ebene im Sinne der Schaffung einer „offenen, pluralistischen internationalen Gesellschaft" ohne „unmittelbare Explosionsgefahr" wird die zeitliche Perspektive des geschichtlichen Prozesses hinzufügen und die bisher erwähnten Maßnahmen in ihrer Bedeutung relativieren.

Die Wohlstandsfunktion des Westens, die das Überleben in den langfristigen Wandlungen der Wirtschaft, der Politik, der Bevölkerung und ihrer Ideologien sicherstellen soll, müßte notwendigerweise dynamisch sein, d. h. zeitbedingte Änderungen zulassen und nach Möglichkeit funktional einbeziehen. Dabei wird auch dem Umstand Rechnung getragen werden müssen, daß sich die Minimum-Wertprämissen der gemeinsamen gesellschaftlichen Wohlstandsfunktion und die zu ihrer Realisierung für erforderlich gehaltenen Maßnahmen im Zeitablauf ebenfalls ändern können, und zwar weil die Vorstellungen der Menschen sich wandeln und weil die materiell-technischen und institutionellen Voraussetzungen der Bedingungen sich verändert haben.

Der angesichts einer solch anspruchsvollen Zusammenstellung von Minimum-Maßnahmen zur Erhaltung der Stabilität einer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung sofort auftauchende Widerspruch des kriti-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schen Ökonomen wendet sich vor allem dem Sicherheits- und Stabilitätsaspekt zu, der die Möglichkeiten zur Revolution und zur Evolution drastisch beschränkt, überwiegend sogar ausschließt. Läßt sich Wandelbares und ständig Änderndes denn überhaupt in irgendein Schema der Konstanz, der Stabilität, der Erhaltung, des Überlebens zwängen?

Der Verfasser sieht diese Fragen und möchte sich ihrer Grundsätzlichkeit nicht verschließen. Dem Einwand der Unmöglichkeit einer vollständigen Voraussicht und Festlegung der Zukunft kann nicht wirksam begegnet werden. Eine Minimum-Wohlstandsökonomik wird — auch bei drastischen „Umwandlungen" und „Anpassungen" im Zeitablauf — die „Tendenz zum Konservieren" behalten und den Wandlungen der Menschen und ihres Menschenbildes nicht entsprechen können. Dieses alles muß man klar sehen.

Vielleicht ist aber für eine solcherart gestaltete Minimum-Wohlstandsökonomik trotzdem noch ein bestimmter, wenn auch sehr beschränkter Platz in der Wirtschaftswissenschaft übrig. Sie mag erlauben, daß auf jeweils einen Zeitpunkt bezogen, eine zeitliche Perspektive im Sinne zukünftig u. U. zu ergreifender Maßnahmen gewonnen und von daher eine gewisse systematisierende Orientierung (mit ständigen Anpassungen) möglich wird. Es ist auch eine Rückstrahlwirkung der entwickelten und ausgebauten Minimum-Wohlstandsfunktion auf die bei der Aufstellung beteiligten politischen und wirtschaftlichen Gruppen und Entscheidungsträger denkbar. Dieser "feed back" vermag immer dann wichtig zu werden, wenn den Entscheidungsträgern — deren Grundeinstellung zur Gesellschaftsordnung positiv ist — klar wird, daß es sich bei den Maßnahmen um das notwendige Mindestmaß an Übereinstimmung handelt. Von hier könnte vielleicht eine gewisse einigende Kraft auf die Gruppen ausgehen[21]. Je mehr der Kompromiß, das Neuüberlegen und -festlegen der eigenen Stellungnahme als Lebenselement einer demokratischen Gesellschaftsordnung praktiziert wird, desto eher können die von *Graaff* angesprochenen kohäsiven Kräfte wirksam werden[22].

Zum Abschluß dieses Teiles, im Grunde genommen eines Exkurses, in dem eine Frage erörtert wurde, in der technologische Hypothesen aus empirischen Untersuchungen, das wertende Urteil der Wissenschaftler und die Ergebnisse der empirischen und theoretischen Wirtschaftswissenschaft in gleicher Weise angesprochen werden, sei noch ein Vergleich des Minimum-Wohlstandskonzepts mit dem Paretianischen Konzept gebracht. Das Pareto-Kriterium ermöglicht, wie die Minimum-

[21] Das bedeutet, um ein aktuelles Beispiel zu wählen, daß die Opposition in der Notstandsgesetzgebung nicht mehr Zugeständnisse macht als zur Minimum-Wohlstandsfunktion notwendig ist — und die Koalitionsparteien dies honorieren.

[22] Vgl. *Graaff*, a.a.O., S. 168.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wohlstandsökonomik, ein gewisses Mindestprogramm des Handelns; dies ist aber von entscheidend anderer Art. Während dem paretianischen Kriterium als einziger Maßstab die Einschätzung der Situation durch jedes einzelne Individuum zugrundeliegt, ist bei der Minimum-Wohlstandsfunktion der Gesellschaft der Maßstab, an dem die wirtschaftspolitischen Maßnahmen „gemessen" werden, von dem Begriff der „Gesamtordnung", ihrer Widerstandsfähigkeit und der notwendigen Abstimmung von unzähligen Individuen und ihren Wohlstandsfunktionen her geprägt. Übergangsregierungen des nationalen Notstandes mit einem kurzen, aber drastischen Programm sind in Kriegszeiten eingesetzt worden, um außergewöhnlichen Gefahren und Krisen zu begegnen. Die Minimum-Wohlstandsökonomik legt dieses Prüfungskriterium auch in den sog. „normalen Zeiten" zugrunde. Es ist somit der Versuch, langfristig möglich zu machen, daß die individuellen Wohlstandsfunktionen sich durchsetzen können, jedoch höchstens soweit, wie dies die Gesamtordnung nicht in Frage stellt.

Die Paretianische Wohlstandsökonomik ist durch das unbewußte Verwenden verschiedener Vorurteile in der Analyse gekennzeichnet. In der Minimum-Wohlstandsfunktion der Gesellschaft sollten die dabei implizierten Normsetzungen nicht alle global verworfen werden. Soweit sie als wesentliche Werte angesehen werden, was wohl besonders für das individualistische Werturteil zutreffen mag, so sollten sie als konstitutives Element in die Minimum-Wohlstandsfunktion des Westens eingehen. Ob und inwieweit jedoch das „konservative Vorurteil" als bisher tragendes Element dieser Wohlstandsökonomik überwunden werden könnte, ist zu bezweifeln.

Dritter Hauptteil

Grundfragen der spezifischen Wohlstandsökonomik

1. *Die Beschaffung der Unterlagen*

In der Einleitung wurde davor gewarnt, eine normative Wohlstandsökonomik aufzubauen, ohne die Möglichkeiten, die faktisch-positive Grundlage, d. h. die testbaren Tatsachenfeststellungen und -behauptungen der positiven Theorie zu erweitern, hinreichend genutzt zu haben. Es gilt allgemein das methodische Postulat, daß in der Wirtschaftswissenschaft soviel Tatsachen wie möglich und so wenig normativ-axiomatische Setzungen wie nötig zu verwenden sind.

In diesem Teil gilt es nun, aus dieser Warnung die Folgerungen für ein weiteres Vorgehen zu ziehen und diese insbesondere auf die anwendbaren und konkreten Hilfestellungen, die die Wohlstandsökonomie

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Wirtschaftspolitik geben könnte, anzuwenden. So gesehen erscheint die allgemeine Wohlstandsökonomik mit ihrem Leerformel-Apparat nur als Begriffssystem und vielleicht als methodischer Ansatzpunkt bedeutsam und die Erörterung der gezielten Verwendung von Normen in allgemeinen Wohlstandsfunktionen erschöpft sich leicht in theoretischer Spielerei (schon weil die Wertsetzungen nicht hinreichend genau und in ihrer Priorität bzw. der Präferenzordnung nicht ganz bestimmt sind). Man vermag wohl nur aus den unfruchtbaren Formalismen herauszukommen, wenn man die kärglichen Fortschritte auf die spezifische Wohlstandsökonomik projiziert und sie damit von hier aus fruchtbar macht.

Eine wohlstandsökonomische Entscheidungslehre bedarf einer Fundierung außer in theoretischer auch in empirischer Hinsicht — und zwar bezüglich der Tatsachenfeststellungen und auch derjenigen Normhypothesen, die als faktische Wertvorstellungen in der untersuchten Gesellschaft als vorherrschend unterstellt werden. Die normativen Unterlagen über die Zielsetzungen und Mittelbeurteilungen müssen sowohl für die allgemeine wie die spezifische Wohlstandsökonomik beschafft werden; ausgeschlossen ist dabei der Leerformel-Apparat, der jedoch nicht Selbstzweck sein kann. Die Tatsachenhypothesen bzw. Normsetzungen sind von den Ökonomen und anderen Wohlstandsanalytikern zu entwerfen; denn sie verfügen über den Einblick in den Aufbau der positiven Theorie, ihre Darstellungen und Lösungen, und sie können solche Lösungen auch alternativ durchgehen — das richtet sich nach dem Stand der wissenschaftlichen Erörterungen auf diesem Gebiet und auch nach dem Einfallsreichtum der Wissenschaftler.

Die Unterlagen über die relevanten Ziel- und Mitteleinschätzungen der Wohlstandssubjekte (Entscheidungsträger) können, zumindest teilweise, empirisch beschafft werden. Soweit dies möglich ist, kann der Wohlstandsökonom diese Teile der Unterlagen als axiomatische Wertsetzungen einführen. Ist die Beschaffung nicht lückenlos möglich bzw. sind die gewonnenen Unterlagen nicht konsistent oder über- bzw. unterbestimmt, so hat auch hier wiederum die Aufarbeitung durch den Ökonomen einzusetzen. Die Beschaffung dieser Unterlagen wird die enge Zusammenarbeit verschiedener sozialwissenschaftlicher Disziplinen mit sich bringen. Sozialpsychologen, Soziologen, politische Wissenschaftler, Ethiker, Philosophen und Ökonomen werden dabei gemeinsam vorgehen müssen, um eine möglichst weitgehende empirisch-gesicherte, der gesellschaftlichen Wirklichkeit entsprechende Darstellung zu gewinnen und um einseitige Festlegungen zu verhindern. Die Feststellung der Zielsetzungen, die in einer Gesellschaft zu einer bestimmten Zeit gelten, ist mit Hilfe der Kombination von Repräsentativerhebungen und anderen Techniken der Meinungsforschung im Dienste der empirischen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und theoretischen Sozialforschung denkbar. Die Vorstellungen der Staatsmänner und Politiker, der Ministerien und Parteibüros, der „VIPS" — „very important persons" — und der allgemeinen Meinungsführer sind hierbei ebenfalls zu erfassen.

Für die Zwecke der allgemeinen Wohlstandsökonomik des utopischen Typs wird eine solche Arbeit in gewisser Weise etwas dadurch erleichtert, daß die grundlegenden Schriften und/oder das Programm die Ziel- und Mittelhierarchie, d. h. die gesellschaftliche Präferenzordnung, wahrscheinlich einigermaßen geschlossen darlegen wird. Hierbei können Befragungen ergänzen und bestimmte Aspekte klären bzw. die Auffassungen up-to-date bringen.

Bei den Mindesterfordernissen an eine Wohlstandsfunktion der Gesellschaft, die ohne allzu einschneidende Veränderungen und Abweichungen von einer gegebenen Grundstruktur weiter existieren soll, stellt sich dieses Problem etwas anders. Hier gehört mit zu der Arbeit des Unterlagenbeschaffens, auf die geistigen Väter der staatlichen, gesellschaftlichen und ethischen Tradition zurückzugehen. Gleichzeitig ist die Übereinstimmung der Politiker und Staatsmänner mit dieser Tradition in einem wesentlicheren Sinne entscheidend als bei den geschlossenen ideologischen Systemen. Es gilt ja, gewissermaßen den „gemeinsam gelebten Extrakt" aus verschiedenen ideologischen Systemen für eine gemeinsame Wertungsgrundlage zu finden. Zur Aufbereitung der Unterlagen für eine Minimum-Wohlstandsökonomik mit konsistentem Gesamtaufbau erfordert deren Beschaffung ein teleologisches Vorgehen der Sozialwissenschaftler. Es handelt sich im Gegensatz zum Maximumproblem der Utopie um die Verankerung eines *„Schwellenwertes"* oder Minimumdenkens in der normativ-axiomatischen Wohlstandsökonomik. Das Nachdenken darüber erfordert in höchstem Maße lebendige Vorstellungskraft. Bei den Befragten wird die Besinnung auf das „absolut erforderliche" für das langfristige „Überleben" einer bestimmten Ordnung wohl auf die engen Grenzen der Einsicht und des Vorstellungsvermögens stoßen, auch wenn der Begriff des zu Erhaltenden fest umrissen wäre. Aus diesem Grunde wird der Anteil der Wissenschaftler an der Formulierung der Wertsetzungen umfangreich sein müssen. Dadurch wird die Relevanz für die Gesellschaft eingeschränkt.

Bezüglich der spezifischen Wohlstandsökonomik werden die auftauchenden Probleme überschaubar. Gleichzeitig aber ergibt sich hierbei die Notwendigkeit, an irgendeiner Stelle einen Teilausschnitt aus dem insgesamt zu beurteilenden herauszulösen, um ihn getrennt und desto gründlicher untersuchen zu können. Hier wird auch das Korrespondieren zwischen Teilbereichen und bestimmten Wertvorstellungen genutzt werden können; der Wachstumstheorie wird z. B. eine Beschränkung der Wohlstandsprobleme auf die „materielle Ebene" entsprechen,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Redistribution könnte in erster Annäherung mit einem Wohlstandskonzept arbeiten, welches die Gleichartigkeit der Präferenzstrukturen der Individuen unterstellt, usw.

2. *Abstraktionsgrad und Realitätsbezogenheit*

In der Wohlstandstechnologie werden Schnitte durch die Gesamtzusammenhänge gelegt, ähnlich wie dies auch in der positiven Ökonomik gang und gäbe ist. Davon bleibt die Wertung — wie bereits angedeutet — nicht unbeeinflußt. Ein Schnitt durch die Wertsetzungen ergibt Teilnormen, die ohne ausdrücklichen Bezug auf die restlichen Werte problematisch sind und den Sinn für die Interdependenz der Normen trüben könnte[23]. Es wäre jedoch auch denkbar, daß aus der Synthese von einzelnen spezifischen Theorien der Wohlstandsökonomik, die in den Leerformel-Apparat eingebettet sind, ein „allgemeiner Wohlstand" begrifflich hervorginge. Dieser Weg wäre sinnvoll, weil die allgemeinste Wohlstandsfunktion als inhaltsleeres Instrument allein keine Erklärung liefert und weil die Vielfalt der Gesamtzusammenhänge bei den Tatsachen und Wertsetzungen ein Vorwärtskommen von der höchsten Abstraktion herkommend in Frage stellt. Die Problematik eines solchen Weges liegt in der Art und Weise der Synthese, für die eine bloße Aneinanderreihung von Teilnormen keine Lösung bedeutete.

Der Abstraktionsgrad der allgemeinen Wohlstandsökonomik, auch der gesamten traditionellen Welfare Economics, ist sehr groß. Anderseits wird aber auch die spezifische Wohlstandsökonomik, ähnlich wie die spezielle Wirtschaftstheorie, nicht ohne recht abstrakte Annahmen auskommen können, d. h. es wird auch in der Grundlegung wirtschaftspolitischer Entscheidungen, die sich auf die Realität einer Wirtschaft beziehen sollen, nicht ohne die Abstraktion von vielen Komplikationen abgehen.

Zweifellos kann die Realitätsbezogenheit unter abnehmendem Abstraktionsgrad in einer spezifischen Wohlstandsökonomik leichter und nachhaltiger gesteigert werden als in der allgemeinen. Die Zielzsetzungen des physischen, des utilitaristischen und des behavioristischen Wohlstands mögen von hier eine erneute, instrumentale Bedeutung erlangen[24]. Sie gelten nicht als (alternativ gültige) Leitvorstellungen für die gesamte wohlstandsökonomische Interpretation des menschlichen Wirtschaftens, sondern sie erlangen vielmehr innerhalb bestimmter Anwendungen neue Bedeutung. Sie werden dabei rohe oder grobe Ziele, die gewissermaßen eine pragmatische, erste Annäherung an den kom-

[23] Dies ist in erster Linie ein wissenspsychologisches Problem, das hier nicht weiter verfolgt werden soll.

[24] Vgl. oben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

plexen Wohlstandsbegriff darstellen, der *eigentlich* realisiert werden sollte.

Für Länder mit sehr niedrigem Lebensstandard der Bevölkerung ist zur Steigerung des Wohlstandes der Einzelpersonen sicherlich zunächst einmal ein möglichst starkes Wachsen des Sozialprodukts und damit des Prokopfeinkommens erforderlich. Wenn dieses Wachstum hinreichend schnell vor sich geht, können manche Verteilungsprobleme vorübergehend wohl vernachlässigt werden, solange die breiten Schichten eine absolute Zunahme des materiellen Wohlstandes erleben. Dieses Beispiel zeigt, worum es bei der spezifischen Wohlstandsökonomik mit zügiger Anwendbarkeit und hoher Realitätsbezogenheit gehen könnte. Grobe Richtlinien für bestimmte Phasen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung würden ermöglicht, von denen sich die Wohlstandsökonomik sonst grundsätzlich enthalten müßte. In solchen Versuchen liegt anderseits immer wieder die Gefahr, einmal gewonnene, „eindeutige Ergebnisse" in ihrer Bedeutung zu überschätzen und daher zu verabsolutieren, ein ungerechtfertigtes Vorgehen, das sich in der Dogmengeschichte häufig findet[25].

Die groben Richtlinien oder rohen Annäherungen des Wohlstandes für die Wirtschaftspolitik vermögen gewisse „Anhaltspunkte" zu geben, die aber erst vom Besonderen einer Situation oder eines Zeitpunktes die Handlungsnotwendigkeit zu motivieren imstande ist. Dadurch wächst die Zeitgebundenheit und Bezogenheit auf eine bestimmte Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur. So könnte die spezifische Wohlstandsökonomik zwar zu einem Kernstück der Wohlstandsökonomik werden und operationelle Folgerungen erlauben, ihre Allgemeinanwendbarkeit erhält aber einen weiteren, schweren Schlag. Vom Idealbild des utopischen Maximumprogramms fort zur Diskussion bestimmter wohlstandsökonomischer Teilnormen, die ihrerseits problematische Ausschnitte aus dem Zusammenhang darstellen, werden also keine vollständigen Rezepte ausgeschrieben, wohl aber grobe Anhaltspunkte gegeben, deren Stellung im Gesamtsystem der allgemeinen Wohlstandsökonomik gleichzeitig verdeutlicht werden könnten. Somit wäre ein systematischer Unterbau von Teilmodellen zu schaffen, deren Zusammenwirken durch Konkurrenz- und Komplementaritätsbeziehungen gesondert zu klären wäre.

3. Übergang zur Entscheidungstheorie

Die Schaffung einer spezifischen Wohlstandsökonomik, die sich durch einen etwas geringeren Abstraktionsgrad und einen sehr viel höheren Grad der Realitätsbezogenheit auszeichnet als die allgemeine Wohl-

[25] Siehe *Jochimsen*, a. a. O., S. 32—64.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

standsökonomik, vermag den Übergang zur Entscheidungstheorie erheblich zu erleichtern[26].

Wie bereits gezeigt wurde, komplizieren sich in der Wohlstandsökonomik die Probleme zusätzlich über die der positiven Ökonomik hinaus. Die Wohlstandsökonomik übernimmt zunächst alle Schwierigkeiten, nämlich die Grenzen der Anwendungsmöglichkeit und der Aussage, die die positive Theorie ohnehin aufweist, und hat zudem ihre eigenen methodologischen und erkenntnistheoretischen Komplikationen, die sich aus der Einbeziehung der Normen ergeben. Diese Schwierigkeiten sind, wie oben gezeigt wurde, recht beträchtlich. Sie werden manche Bereiche der Wohlstandsökonomik praktisch aus der möglichen Anwendung auf die Wirtschaftspolitik überhaupt ausschließen.

Andere Probleme ergeben sich darüber hinaus beim Übergang zur Entscheidungstheorie, wenn Ungewißheit über die heutigen und zukünftigen Tatsachen und über die Wertvorstellungen herrscht. Ähnliches gilt für die Dynamisierung der Wohlstandsökonomik als Notwendigkeit für eine realitätsbezogene Entscheidungslehre. Hierbei wird neben der Dynamisierung der zugrundegelegten positiven Theorie ebenfalls die der Wohlstandsfunktion erfolgen müssen. Dies bedeutet jedoch nichts anderes als die Entwicklung einer Theorie der Veränderung bzw. Abhängigkeit der Wertvorstellungen voneinander und von anderen Faktoren im Zeitablauf. So wichtig dieser Aspekt ist, so wenig Aufmerksamkeit ist ihm bisher geschenkt worden. Es scheint so, als ob erfolgversprechende Fortschritte erst erzielt werden können, wenn die Teams der Sozialwissenschaftler, die in Zusammenarbeit die Wohlstandsökonomik entwickeln müßten, zu einigen Ergebnissen hinsichtlich der Struktur und Veränderlichkeit der Wertgrößen im Zeitablauf gekommen sind. Die Identifikation des Zeitpunktes im Vergleich mit ähnlichen Abläufen in anderen Gesellschaften verlangt anderseits den Ausbau einer positiven Entwicklungstheorie, die sich zu normativen Auswertungen verwenden läßt[27].

Schluß

Welfare Economics in der Sackgasse

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Bedeutung der Welfare Economics traditioneller Prägung innerhalb der Wirtschafts-

[26] Vergleiche hierzu den interessanten Beitrag von G. Gäfgen, zu einer stärker deskriptiven Theorie der Wirtschaftspolitik zu gelangen, als dies die „abstrakt-normative Intention der welfare economics" erlaube. Siehe G. Gäfgen, Zur Theorie kollektiver Entscheidungen in der Wirtschaft, Eine Neuinterpretation der Welfare Economics, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 173:1961, S. 1—49.

[27] Vergleiche hierzu die Diskussion um die Stufenschemata und die zeitlose, globale Verwendbarkeit ihrer historisch bedingten Erkenntnisse. W. W. *Rostow*, The Stages of Economic Growth, Cambridge 1960; W. A. *Lewis*, Die Theorie des wirtschaftlichen Wachstums, Tübingen-Zürich 1956, S. 9 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wissenschaft über eine gewisse didaktische Rolle nicht hinausgeht. Für die normativ-axiomatische Wohlstandsökonomik, so wie sie hier dargelegt wurde, gilt ebenfalls, daß die Entwicklung ihrer allgemeinen Form wenig Aussicht auf Erfolg verspricht. Man könnte auch sagen, daß sie sich in einer Sackgasse befindet, weil es schwierig, wenn nicht gar unmöglich ist, allgemeingültige Werte für eine solche Analyse zu setzen und zu greifbaren Schlußfolgerungen zu kommen. Anderseits aber scheint gerade der formelhafte Aufbau der allgemeinen und mithin inhaltsleeren Wohlstandsfunktion dazu zu verführen, hier stehenzubleiben und überdies Lücken im positiven Wissen mit normativen Setzungen auszufüllen.

Ein einziger Ausweg bot sich als möglich an: die Herausarbeitung einer Sammlung von Mindestanforderungen an eine solche normative Ökonomik, die einem Ziele, z. B. dem „Überleben" einer Gesellschaftsordnung oder ähnlichem, dient. Auch dieser Weg wurde als überaus schwierig und gefahrenreich beurteilt. Er stellt vor allem nur verhältnismäßig geringfügige Erweiterungen der Erkenntnis in Aussicht, eher noch verursacht er möglicherweise eine Rückwirkung auf den gemeinsamen bzw. den erst zu schaffenden gemeinsamen Werthorizont.

Die spezifische Wohlstandsökonomik gibt eher Anlaß zu einer gewissen Hoffnung. Hier werden weite Bereiche der positiven Theorie Schritt für Schritt nutzbar gemacht werden können. Aber damit hat die traditionelle Welfare Economics eigentlich nur mehr wenig zu tun. Die Wohlstandsökonomik usurpiert vielmehr einen alten Bereich normativ-axiomatischer Analyse (in der Form des Entscheidungskalküls), so wie er sich seit längerem abseits der Welfare Economics herausgebildet hat, auch wenn die Grenzziehung zwischen positiver und normativer Analyse wegen der unklaren Abgrenzung der Methode nicht immer sichtbar war. Hier könnte die Wohlstandsökonomie zur Systematisierung und Einordnung dieser bereits vorhandenen Teilbereiche beitragen und dahin führen, daß eine Lehre von den komplementären und substitutiven Beziehungen zwischen den modellartig erfaßten Untergebieten der spezifischen Wohlstandsökonomik für die zu beurteilende Wirtschaft und Gesellschaft entwickelt wird.

Dem Verfasser leuchtet ein, daß sich für viele Ökonomen die gegenwärtige Sackgasse der Wohlstandsökonomik als eine ausweglose Situation darstellt, die ein weitgehendes Aufgeben dieser Forschungsrichtung überhaupt notwendig machen könnte. Auch er neigt solchen Auffassungen zu.

Die in der Einleitung aufgeführten Argumente scheinen in der heutigen Zeit doch wiederum so überragend und herausfordernd zu sein, daß er jede, aber auch wirklich die letzte Möglichkeit der Wohlstandsökonomik ausgeschöpft sehen möchte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Grundlagen, Grenzen und Entwicklungsmöglichkeiten der Welfare Economics

(Schriftliches Diskussionsvotum)

Von *H. K. Schneider*

1. Sicherlich darf die theoretische Wohlfahrtsökonomik wenigstens dieses für sich behaupten: das Teilgebiet des Faches zu sein, das die größte Streuung verschiedenartiger wissenschaftlicher Meinungen aufweist. Der entscheidende Grund für die extreme Unterschiedlichkeit der Urteile über die wohlfahrtsökonomischen Theoreme — man denke etwa an die Position eines Allais, Hicks, Kaldor oder Scitovsky, eines Lerner oder Lange, eines Bergson oder Samuelson, eines Little, eines de Graaff —, er ist darin zu sehen, daß die Richtigkeit von Schlußfolgerungen über Veränderungen in der Wohlfahrt des Abstraktums „Gesellschaft" nie empirisch getestet worden ist; ob ein solcher Test von Wohlfahrtskonklusionen bei adäquater Formulierung des Wohlfahrtsbegriffes überhaupt möglich ist, bleibe hier unerörtert. Die wissenschaftliche Auseinandersetzung über das Richtig oder Falsch war und ist weitgehend eine Diskussion der Prämissenbasis[1]: Sind die faktischen Prämissen vollständig und in der Realität erfüllt? Sind die ethischen Prämissen intersubjektiv allgemein akzeptiert? Sie befassen sich auch mit empirischen und logischen Möglichkeiten, etwa mit der Frage, unter welchen Bedingungen gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt aus individuellen Nutzengrößen abgeleitet werden kann. Obwohl die Diskussionen nicht unfruchtbar waren — ihnen ist zumindest der Nachweis von der Unhaltbarkeit mancher Annahmen zu verdanken — haben sie es doch nicht vermocht, der Wirtschaftspolitik allgemein gültige und allgemein anerkannte Maximen zu liefern. Anweisungen für die Aufstellung ganzer Programme und Regeln für die Wahl von Verhaltungsnormen sind zwar erarbeitet worden, ob aber durch ihre Verwirklichung das Verhältnis der Menschen zur Güterwelt in einem relevanten Sinne verbessert werden kann, scheint vielen Kritikern ebenso ungewiß zu sein wie die Möglichkeit, die erforderlich erscheinenden Maßnahmen in die Tat umzusetzen.

Auch die paretianische Wohlfahrtsökonomik mit ihrer verengten Fragestellung ist dieser Kritik unterworfen worden. Diese Richtung der

[1] E. J. *Mishan*, A Survey of Welfare Economics, 1939—1959, The Economic Journal, Vol. LXX, Juni 1960, S. 200 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wohlfahrtsökonomik spaltet das nach ihrer Auffassung wissenschaftlich nicht entscheidbare Verteilungsproblem ab: sie unterstellt die Verteilung der Ausgangslage als gegeben oder sogar als ideal (z. B. O. Lange), vernachlässigt die Redistributionseffekte wirtschaftlicher Veränderungen oder behauptet wie Hicks, daß jeder Wirtschaftsteilnehmer à la longue und per Saldo ein höheres Versorgungsniveau erreicht. Ihr Interesse richtet sich eindeutig auf den „ökonomischen Aspekt", auf die Bedingungen der maximalen gesamtwirtschaftlichen Effizienz und die Kriterien effizienzsteigernder Veränderungen.

2. Eine vielleicht unerwartete Unterstützung fand diese theoretische Wohlfahrtsökonomik in der Prozeßanalyse („activity analysis")[2], einer Anwendung der Linearen Programmierung auf *das* ökonomische Problem schlechthin (nach L. Robbins): begrenzte Ressourcen in optimaler Weise für gegebene ökonomische Ziele einzusetzen. Wohlfahrtökonomik und Prozeßanalyse legen im Modell dar, unter welchen Bedingungen der Wert der monetären Gesamterzeugung zu konstanten Preisen maximiert wird („technologische Effizienz"), wobei die Verbindung der Preisrelationen mit Verteilungspostulaten nicht expliziert, aber auch nicht ausgeschlossen ist. Im Ergebnis bestätigt die Prozeßanalyse das auch aus der traditionellen Wohlfahrtsökonomik bekannte Theorem, nach dem eine effiziente Kombination von Gütererzeugungen einem Konkurrenzgleichgewicht und dieses einem Pareto-Optimum äquivalent ist, wie umgekehrt jedes Pareto-Optimum zugleich ein Konkurrenzgleichgewicht ist. Sie weist somit im Modell nach, daß es auch in einer auf dezentralisierten Entscheidungen basierenden Wirtschaft möglich ist, einen technologisch effizienten Zustand, der zugleich ein Pareto-Optimum ist, zu verwirklichen, falls bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Ohne direkt auf den Konkurrenzmechanismus Bezug zu nehmen, stellt Koopmans überdies einen Kodex von Verhaltungsregeln im „Allokationsspiel" auf, Verhaltensregeln, bei denen das Kriterium der Rentabilität bei konstanten Preisen für alle Entscheidungen über Ausdehnung oder Einschränkung der einzelnen Produktionen heranzuziehen ist. Alle diese Aussagen scheitern aber an den gleichen faktischen Gegebenheiten wie die traditionelle Wohlfahrtsökonomik:

(1) an dem für eine Reihe von Erzeugungen nachweisbaren Sachverhalt der mit steigendem Produktionsvolumen fallenden Grenzkosten; dadurch wird die Annahme von der universalen Konvexität der Gesamtproduktion hinfällig;

[2] T. C. *Koopmans*, Activity analysis of Production and Allocation, New York 1951 (Kap. III) S. 33/97, derselbe, Efficient Allocation of Resources, Econometrica, 19, Okt. 1951, S. 445—465; G. Debreu, The Coefficient of Resource Utilisation, Econometrica, 19, Juli 1951, S. 273—292.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(2) an den gleichfalls nachweisbaren externen Auswirkungen gewisser Produktionen („external economies" bzw. „diseconomies"); durch sie wird die Annahme von der Unabhängigkeit der Input-Output-Koeffizienten des Prozesses i vom Niveau des Prozesses k aufgehoben.

Immerhin, in einer wichtigen Hinsicht scheint die neue Behandlung des Produktionseffizienz-Problems eine neue Erkenntnis gebracht zu haben. Sie weist nach, daß die Preisrelationen, die ein Effizienzoptimum sichern sollen, i. a. nicht eindeutig sind. Ein und demselben Güterbündel, unter Wahrung produktiver Effizienz erstellt, entsprechen i. a. verschiedene Preisrelationen.

3. Ein Entscheidungsmodell, das in seinen fundamentalen Annahmen der Wirklichkeit nur zum Teil gerecht zu werden vermag, liefert natürlich nicht die überzeugenden Aussagen über die Bedingungen effizienter Produktion. Dies sei mit Nachdruck betont, bevor wir unsere Überlegungen fortsetzen. Lediglich um den Diskussionsbereich hier nicht auszuweiten, soll unterstellt werden, die externen Produktionseffekte würden durch Veränderungen der Produktionsfunktionen, durch Preiskorrekturen oder andere geeignete Maßnahmen neutralisiert, und die Bedingungen effizienter Produktion seien überall realisiert, außer in einem einzigen Wirtschaftssektor mit mehreren Erzeugungen. Welche grundsätzliche Orientierung hat eine Wirtschaftspolitik zu wählen, die einen solchen Sektor effizienzoptimal in die volkswirtschaftliche Gesamterzeugung einordnen will? Unter den getroffenen Voraussetzungen ist die Antwort eindeutig: in der angenommenen „vollkommenen Umgebung" werden die optimalen Erzeugungsmengen und damit auch die optimale interne Struktur des Sektors erzielt, wenn die Preise der verschiedenen Produkte in engem Zusammenhang mit ihren Grenzkosten stehen[3].

Die Grenzkosten der einzelnen Produkte des Sektors, worunter wir den auf die Produktionseinheit bezogenen Zuwachs der Gesamtkosten *in der Entwicklung* verstehen wollen, repräsentieren die gesamtwirtschaftlichen Alternativkosten. Ein Entscheidungsmodell, das für verschiedene Nachfrageannahmen[4] die Mengen der Produkte angibt, die die Gesamtkosten für die Entwicklung des Sektors minimalisieren, liefert

[3] Auf die bekannten Schwierigkeiten, die sich aus der Existenz steigender physischer Grenzerträge ergeben, sei verwiesen. In der Preisbildung machen diese Abweichungen von den Grenzkosten erforderlich; die Lösung der Programmierungsmodelle wird erheblich erschwert (vgl. z. B. George B. *Dantzig*, On the Significance of Solving Linear Programming Problems with Some Integer Variables, Econometrica Vol. 28, Jan. 1960, S. 30—44).

[4] Die auf einzelne Produkte sich richtende nicht substituierbare Nachfrage und die durch konkurrierende Produktionen befriedigbaren Teilnachfragen des Sektors mögen parametrisch variieren!

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gleichzeitig die den einzelnen Nachfragen zugeordneten Grenzkosten. Entsprechen die Preise den Grenzkosten, so werden über das Preissystem die optimale Produktionsstruktur und die optimalen Produktionsmengen realisiert; und der Käufer zahlt im Preise die Variation der Gesamtkosten, die seine Kaufentscheidung verursacht. Gewisse Abweichungen der Preise von den Grenzkosten, die notwendig erscheinen mögen, um eine etwaige Unterdeckung der Gesamtkosten im Gesamterlös zu verhindern, sind mit der optimalen Produktionsstruktur vereinbar (auf die Optimierungsregeln für die Abweichungen soll hier nicht eingegangen werden). Das gilt auch für die Produktionsmengen im Verhältnis zu denen der anderen Sektoren, wenn die Nachfragen nach Produkten des betreffenden Sektors jeweils eine nur geringe Substitutionselastizität in bezug auf sektorexterne Nachfragen aufweisen.

4. Unter der Voraussetzung einer „vollkommenen Umgebung" kann also das Gesamtoptimierungsproblem in Teiloptimierungsprobleme zerlegt werden, und es lassen sich für ihre Lösung Regeln und Techniken angeben — das gilt aber dann und nur dann, wenn diese Voraussetzung auch wirklich erfüllt ist. Hiervon kann jedoch weder für die Gegenwart noch für eine überhaupt ausdenkbare Zukunft die Rede sein. Optimieren in einer „unvollkommenen Umgebung" von Erzeugungen mit recht unterschiedlichen Monopolisierungsgraden, mit Subventionierungen und Sonderbelastungen und mit einer bedeutenden allgemeinen marginalen Besteuerung heißt einen Geldausdruck maximieren bzw. minimalisieren, ohne zu wissen, ob und inwieweit dem die intendierte Maximierung der in konstanten Preisen gemessenen volkswirtschaftlichen Gütererzeugung entspricht. Solange man die verschiedenen Unvollkommenheiten nicht empirisch zu beziffern vermag, ist der Nebel um die wirklichen Kosten und die Preise zu dicht, um streng beweisfähige Aussagen treffen zu können. Das soll nicht als ein Freibrief für jede Preisbildung und jede Kostengestaltung, namentlich in den von der Konkurrenz nur partiell erfaßten Sektoren verstanden werden. Ich denke jedoch, daß wir unsere Aussagen über „volkswirtschaftlich optimale" Preis- und Absatzpolitik sowie Kostengestaltung nicht radikal und überspitzt fassen sollten. Ist die Preisüberlegenheit eines Gutes bedeutend, sind die Kosten eines Verfahrens viel niedriger als die eines konkurrierenden, kurz: immer wenn privatwirtschaftliche Rentabilitätsrechnung, möglichst nach Neutralisierung der externen Produktionseffekte, so eindeutige Ergebnisse erwarten läßt, daß die nicht bezifferbaren Unvollkommenheiten in ihrer Größenordnung zurückstehen dürften, so kann wohl auch von einer gesamtwirtschaftlich überlegenen Effizienz gesprochen werden.

Die Frage, ob das Effizienzoptimum mit seinen genau beschreibbaren Eigenschaften wenigstens zum Ausgangspunkt einer Wirtschaftspolitik

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gemacht werden sollte, indem erkennbaren Unvollkommenheiten im Wege der optimalen Abweichung Rechnung getragen wird, ist nach meiner Auffassung durchaus einer Diskussion wert.

5. Eine Schwierigkeit, der vielfach nicht die genügende Achtung gezollt wird, ist in der Auffindung von Maßnahmen zu sehen, durch die eine aus Gründen ökonomischer Effizienz zweckmäßig erscheinende Veränderung bewirkt werden kann. Einige Vertreter der Wohlfahrtsökonomik sind dem Kurzschluß erlegen, die formalen Bedingungen des Effizienzoptimums könnten unmittelbar in praktische Maßnahmen übersetzt werden, etwa: in den Monopolbereichen sei die Grenzkostenpreisregel anzuwenden (Lerner). Es ist eine recht schwierige Frage für eine praktische Wirtschaftspolitik der Effizienzsteigerung, welche Maßnahmen sie im konkreten Fall zu treffen hat, wie ihr Programm (z. B. im Hinblick auf die Kontrolle marktbeherrschender Unternehmungen) inhaltlich beschaffen sein sollte. Es muß sogar als völlig offen angesehen werden, ob es gelingt, im Rahmen der für die Wirtschaft gewählten Ordnung und unter Berücksichtigung der Gegenreaktionen seitens der Wirtschaftsteilnehmer immer zieladäquate Maßnahmen zu finden, die administrativ vollziehbar sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Beziehungen zwischen Welfare Economics und politischer Theorie

(Schriftliches Diskussionsvotum)

Von *Gérard Gäfgen*

In dem Bericht von Prof. *Sohmen* wird die Interpretation der Wohlfahrtsfunktionen als *politische Entscheidungsmechanismen* erwähnt. Sie wird dabei anscheinend angesehen als ein Instrument zur Prüfung der *Realisierbarkeit* von sozialen Zuständen in gegebenen politischen Gemeinwesen mit bestimmter Verfassung. M. E. handelt es sich aber dabei um zwei verschiedene Problemkreise, die allerdings indirekt zusammenhängen. Überdies sind beide Punkte für die Entwicklung der welfare economics in den letzten Jahren und wohl auch für ihre Weiterentwicklung so bedeutsam, daß sie in Ergänzung zu dem Bericht von Prof. *Sohmen* (der sie bewußt ausklammert) hier kurz charakterisiert werden sollen:

I. Wohlfahrtsfunktionen als politische Entscheidungsmechanismen

Eine Wohlfahrtsfunktion — im folgenden abgekürzt als W-funktion — gibt allgemein den Grad der Wünschbarkeit W von möglichen sozialen Zuständen S an. Insbesondere geben W-funktionen individualistisch-demokratischen Charakters diesen Grad der Erwünschtheit unter Berücksichtigung der Nutzenvorstellungen der einzelnen Individuen 1, 2, . . ., m an:

$$W(S) = W(N_1(S), \ldots N_2(S), \ldots, N_m(S))$$

Die W-funktion ordnet also jeder Konstellation individueller Präferenzen für soziale Zustände N (S) eine kollektive Rangordnung W (S) dieser Zustände zu. Solche W-funktionen sind demnach stets politische Mechanismen zur Durchführung kollektiver Entscheidungen aufgrund der Meinungen der Mitglieder des Kollektivs.

Auch die paretianischen welfare economics stellen implizit eine solche W-funktion auf, nämlich eine solche, bei der $W(S_1) > W(S_2)$ dann und nur dann, wenn für mindestens ein Individuum $N(S_1) > N(S_2)$ und für kein Individuum $N(S_2) > N(S_1)$. Das ist bereits ein politischer Entscheidungsmechanismus und kann z. B. interpretiert werden als Regel, die für Abstimmungen über soziale Zustände Einstimmigkeit unter Weglassung der Stimmenthaltungen verlangt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In den paretianischen welfare economics werden jedoch noch zusätzliche Annahmen gemacht: es sollen keine externen Effekte und keine kollektiven Güter existieren, und die Individuen sollen die Zustände nach ihrer eigenen Güterversorgung beurteilen. Es wird dann nachgewiesen, daß in diesem Falle ein idealer Markt mit vollständiger Konkurrenz und vollkommener Teilbarkeit aller Güter als ein Mechanismus kollektiver Entscheidung fungiert, der zu einem — je nach Ausgangslage verschiedenen — Pareto-Optimum führt. Ob man diesen, bekanntlich nicht realisierbaren, Marktmechanismus als „politische" Institution bezeichnen soll oder nicht[1], ist eine Frage definitorischer Konvention. Jedenfalls ist er nur ein Unterfall der individualistischen Wohlfahrtsfunktionen überhaupt und diese sind politische Entscheidungsmechanismen.

Solange man nun nur die Existenz einer W-funktion beliebiger Form postuliert, ist für die Wirtschaftspolitik mit dem Instrument der W-funktion so gut wie nichts anzufangen — wie Prof. *Sohmen* treffend bemerkt. In der Tat ist man bei Einführung der W-funktionen durch *Bergson* und *Samuelson*[2] zunächst auf dieser Stufe stehengeblieben. Den Inhalt der Funktion hat man nur soweit präzisiert, daß der paretianische Unterfall als Mindestbedingung erfüllt sein soll.

Die neuere Entwicklung seit *Arrow*[3] geht aber nun gerade dahin, verschiedene Formen der W-funktion zu untersuchen, z. B. die Entscheidungen nach den Präferenzen der Majorität, nach der Summierung individueller Rangordnungs- oder Nutzenzahlen, nach der Summierung von Vorzugshäufigkeiten u. ä. m.[4] Es wird dabei geprüft, welchen sozialethischen Postulaten die verschiedenen Formen von W-funktionen genügen. Die Frage des interpersonellen Nutzenvergleichs wird dabei reduziert auf die Analyse verschiedener Möglichkeiten, individuellen Präferenzskalen sozialethisch bestimmte Gewichte beizulegen[5].

---

[1] Siehe den Vergleich zwischen Wahl auf dem Markt und Wahl in der Politik bei J. N. *Buchanan,* Individual Choice in Voting and the Market, Journal of Political Economy, Vol. LXII (1954), S. 344 ff.

[2] A. *Bergson,* Reformulation of certain aspects of welfare economics, Quart. Journ. of Economics, Vol. LII (1938), S. 310 ff. P. A. *Samuelson,* Foundations of Economic Analysis, Cambridge 1947.

[3] K. J. *Arrow,* Social Choice and Individual Values, New York 1951.

[4] Siehe z. B. *Arrow,* op. cit.; L. A. *Goodman* und H. *Markowitz,* Social Welfare Functions Based on Individual Rankings, American Journal of Sociology, Vol. 58 (1952), S. 257 ff.; C. *Hildreth,* Alternative Conditions for Social Orderings, Econometrica, Vol. 21 (1953), S. 81 ff.; C. H. *Coombs,* Social Choice and Strength of Preference, in: Decision Processes, New York — London 1954, S. 69 ff.

[5] Einen Überblick über die hierdurch aufgeworfenen Probleme und die vorgeschlagenen Lösungen habe ich versucht zu geben in meinem Aufsatz: Zur Theorie kollektiver Entscheidungen in der Wirtschaft, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Band 173 (1961), S. 1 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Man kann durchaus der Meinung sein, diese logische Analyse alternativer kollektiver Entscheidungsmechanismen sei nicht mehr „ökonomischer" Natur. Das hängt davon ab, ob man als Gegenstand der Ökonomik die Produktions- und Tauschvorgänge einer Marktgesellschaft oder das Handeln nach dem ökonomischen Prinzip (d. h. nach möglichst rationalen Entscheidungsmaximen) ansieht. Ferner spielt eine Rolle, ob man kollektive Aktionen nach altem Vorurteil als „nicht-ökonomisch" betrachtet oder ob man ihre zunehmende Relevanz für das moderne Wirtschaftsleben berücksichtigen will[6]. Noch steckt natürlich die „Theorie sozialer Wahlakte" — wie man die Analyse der W-funktionen auch bezeichnet — derart in den Anfängen, daß sie unmittelbar für die wirtschaftspolitische Praxis noch nicht brauchbar ist.

Bezieht man die Theorie sozialer Wahlakte in die welfare economics mit ein, so gelangt man — um mit *Black*[7] zu sprechen — schließlich zu einer Vereinigung von Nationalökonomie und politischer Theorie (die ja in der klassischen "political economy" schon bestanden hat). Normative Ökonomik wäre dann eine Art politischer Ethik auf utilitaristisch-rationaler Grundlage: W-funktionen sind ja Regeln zur Zusammenfassung von Individualnutzengrößen zu einem gesellschaftlichen „Gesamtnutzen" und daher im Grunde Verfeinerungen des alten Rezeptes der *Bentham*'schen Sozialphilosophie.

II. Zur Frage der politischen Realisierbarkeit von Optimalzuständen

Die *normative* Intention einer W-funktion ist die Ordnung alternativer sozialer Zustände nach dem Grade ihrer politischen *Erwünschtheit*. Jedoch kann eine Theorie sozialer Wahlakte auch eventuell *deskriptiv* verwendet werden. Man kann ja untersuchen, wo die analysierten Entscheidungsmechanismen tatsächlich vorkommen, und man kann diese Mechanismen so weit ausbauen, daß sie in etwa das Funktionieren tatsächlicher politischer Systeme widerspiegeln, wie das z. B. *Downs*[8] versucht hat. Hat man eine solche deskriptiv gemeinte W-funktion und hat sie sich empirisch als Beschreibung der Wahlakte eines bestimmten Gemeinwesens bewährt, so kann sie auch indirekt zur Beurteilung der *Realisierbarkeit* von vorgeschlagenen sozialen Zuständen herangezogen werden. (Prof. *Sohmen* hat wohl nur diese Verwendung andeuten wollen, die aber nicht die einzig mögliche ist.)

---

[6] Zur Notwendigkeit der Berücksichtigung kollektiver Aktionen siehe B. W. *Allin*, Is Group Choice a Part of Economics?, Quart. Journ. of Economics, Vol. LXVII (1953), S. 362 ff.

[7] D. *Black*, The Unity of Political and Economic Science, abgedruckt in: Readings in Game Theory and Political Behavior, hrsg. von M. Shubik, New York 1954, S. 62 ff.

[8] A. *Downs*, An Economic Theory of Democracy, New York 1957.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Rein formal wird die Realisierbarkeit von Zuständen allerdings auch schon in einigen Versionen der welfare economics i. e. S. berücksichtigt; so werden z. B. Grenzen der nur potentiellen Wohlfahrt und Grenzen der "feasibility" konstruiert[9]. Unter Realisierbarkeit kann man aber recht Verschiedenes verstehen, nämlich:

1. *politische Durchsetzbarkeit* eines Vorschlages (feasibility) im Rahmen eines bestimmten Gemeinwesens mit bestimmten Wahlregeln und sonstigen Institutionen. Wenn der Volkswirt als wirtschaftspolitischer Berater einer Regierung diese Frage mitberücksichtigt, so treibt er in der Tat angewandte empirische Politologie.

2. *Logische Möglichkeit* der Konstruktion politischer Institutionen, die bestimmte Vorschläge der Wirtschaftspolitik erst zu realisieren erlauben. Hier wird also das institutionelle Gefüge des Gemeinwesens nicht als gegeben angenommen. So sind z. B. gewisse Umverteilungen des Einkommens unter Erhaltung der paretianischen Marginalbedingungen überhaupt nicht *möglich*, wie auch immer die gesellschaftlichen Institutionen beschaffen sein mögen, oder sie sind nur bei einem sehr engen und absurden institutionellen Rahmen denkbar. Andere Umverteilungen mögen dagegen wohl denkbar sein, sie sind aber bei gegebenen politischen Verhältnissen taktisch nicht *durchsetzbar* (z. B. Steuererhöhungen vor Wahlterminen).

Als Beispiel sei angeführt die Vermeidung externer Kosten und Ersparnisse, die ja bei rationalem Verhalten der Wirtschaftssubjekte die Erreichung eines paretianischen Optimums verhindern würden. Bekanntlich geschieht diese Vermeidung durch Einführung von Abgaben und Subventionen, also durch Umverteilungen. Nach Prof. *Sohmen* wirft diese Frage nur praktische Probleme, also solche der Durchsetzbarkeit und Organisation, auf. Es läßt sich aber nachweisen, daß es hier auch um schwierige theoretische Probleme geht, nämlich um die logische Analyse der Möglichkeiten, politische Institutionen zu schaffen, die derartige ideale Umverteilungen ermöglichen. Es handelt sich also um Realisierbarkeit in dem zweiten obengenannten Sinn:

Buchanan[10] hat kürzlich nachgewiesen, daß Institutionen zur Erzielung dieser Umverteilungen nur dann geschaffen werden können, wenn die Wirtschaftssubjekte auf dem Markte erwerbsmäßig, in der politischen Sphäre (als Wähler, Partei-, Verbandsmitglieder usw.) jedoch am Gemeinwohl orientiert sind; dabei müssen sie unter Gemein-

[9] So bei P. A. *Samuelson*, Evaluation of Real National Income, Oxford Economic Papers, N. S., Vol. II (1950), S. 1 ff. und bei J. de V. *Graaff*, Theoretical Welfare Economics, Cambridge 1957.

[10] J. M. *Buchanan*, Politics, Policy, and the Pigovian Margins, Economica, N. S., Vol. XXIX (1962), S. 17 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wohl genau die Optimallösung verstehen, die der Wohlfahrtsökonom vorschlägt.

Gilt dagegen die erwerbsmäßige Motivation in beiden Sphären, also in „Wirtschaft" und „Politik", so werden z. B. politische Majoritäten nicht für die wohlfahrtstheoretisch richtige Umverteilung stimmen, sondern für irgendwelche Abgaben und Subventionen zu ihren Gunsten. Das gilt auch für andere Entscheidungsmechanismen und nicht nur für die Majoritätsregel. (Kommen umgekehrt in beiden Handlungsbereichen der Individuen altruistische Motive zum Tragen, so wird das Pareto-Optimum natürlich ebenfalls nicht erreicht.)

Die welfare economics verlangen also mit ihrem Vorschlag der Umverteilung zur Vermeidung externer Kosten und Ersparnisse eine Einführung von Institutionen, die nur unter ganz absurden Annahmen über die Motivation der Wirtschaftssubjekte überhaupt denkbar wäre. Eine normative Ökonomik darf aber von der Politik nichts verlangen, was schon aus logischen Gründen nahezu unmöglich ist — auch wenn sie vielleicht berechtigt ist, die Frage der taktischen politischen Durchsetzbarkeit in einem gegebenen Gemeinwesen auszuklammern. Zumindest die logische Analyse der institutionellen Möglichkeiten läßt sich nicht vermeiden, will man nicht utopische Vorschläge machen, die einen völlig unwahrscheinlichen oder gar logisch unmöglichen politischen Entscheidungsmechanismus zur Voraussetzung haben.

Da nun die theoretische Analyse politischer Entscheidungsmechanismen nichts anderes ist als die oben (Abschn. I) skizzierte Untersuchung von Wohlfahrtsfunktionen, ergibt sich aus dem Problem der Realisierbarkeit nur noch ein weiterer Beweggrund, die Theorie der sozialen Wahlakte mit in die normative Ökonomik einzubeziehen. Das bedeutet eine gewisse Fusion mit der politischen Theorie, wenn auch noch nicht mit der empirischen Politwissenschaft und Soziologie. Die letztgenannten Disziplinen müssen erst dann berücksichtigt werden, wenn man Informationen über die in einer bestimmten Gesellschaft herrschenden Entscheidungsmechanismen braucht. Das wäre nach unseren Überlegungen dann der Fall, wenn der Ökonom auch die praktische Durchsetzbarkeit eines wirtschaftspolitischen Vorschlages zu beurteilen hat.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Values, Facts and the Compensation Principle[1]

Von *Paul Streeten*

Criticisms of the compensation principle

The so-called New Welfare Economics sprang from the desire to allow the economist to make policy recommendations without committing him to interpersonal comparisons of satisfactions. It attempted to do this by announcing an unambiguous criterion for an increase in social income or an improvement in welfare, which was believed to be free of the taint of interpersonal comparisons.

Since interpersonal comparisons of satisfactions were generally believed to involve value judgments, these doctrines can also be described as attempts to purge normative economics of value judgments. It has been said that the New Welfare Economics tried to elevate a set of *necessary* conditions for an optimum (from the point of view of a value system in which people's preferences are respected) into a *wertfrei* system of economics[2]. I shall examine whether these attempts were successful.

I should begin by saying that I do not believe that interpersonal comparisons of utility, satisfaction or happiness are, or logically involve, value judgments. People can agree on an ideal distribution but disagree on the facts, and *vice versa*. But since economists have normally not confined themselves to comparing, but have also recommended, value judgments arising from factual comparisons appear to be involved. The question therefore is: Can we make economic recommendations without making value judgments about distribution?

The Kaldor-Hicks criterion for an increase in social income ("economic welfare", "social welfare" or "welfare" have been used synonymously by the authors) states that social income has risen, even though some members are worse off than they were before, if those members who are better off could compensate the losers and still remain better off. This criterion has been criticised on the following grounds:

---

[1] I am grateful to the editor of Revista de Economica Politica for permitting me to use material from an article published in 1959.

[2] P. A. *Samuelson* in his review of Graaff's Theoretical Welfare Economics, Economic Journal, September 1958, p. 540.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(1) Contradictions may arise when an attempt is made to arrange economic situations in an order of preference. (T. *Scitovsky* and, more generally, K. J. *Arrow* and P. A. *Samuelson.*)

(2) The criterion is not a *necessary* condition for an *improvement*[3]. It would define, were it not for criticism (3), improvements only relatively to the initial income distribution. Measures which harm some people may still be improvements, even although the gainers could not overcompensate the losers (e. g., progressive taxation, Marshall aid).

(3) The criterion is not a *sufficient* condition, for the compensation which *might* be paid does not determine the welfare which *does* exist. Potentially better situations may be actually worse. (*Baumol, Samuelson, Reder, Little, Robertson* and others.)

Some of these criticisms were, of course, seen, admitted and, indeed, stressed by the proponents of the compensation principle. Criticism (1), brought to light by Professor *Scitovsky*, was met by his own suggestion that only if both the Kaldor-Hicks condition (that the gainers could overcompensate the losers) and his own condition (that the losers could not overcompensate the gainers) are fulfilled should we speak of an unequivocal improvement.

No defence against criticism (2) is required, for nobody claimed that policies which did not conform to the principle could never lead to improvements, though some would deny them the title "economic" improvements.

Defence of the compensation principle

Three arguments were (or could be) advanced in defence of the principle against criticism (3). They are the following:

(a) It is true that in particular cases the result of following the principle might be a worse state. But if the principle were accepted as a general guide consistently and over a sufficiently long period of time, everybody would most probably gain and hardly anybody would lose.

(b) It is true that potential overcompensation does not guarantee an actual improvement. Let us therefore require not potential but actual compensation of all losers. The principle would then be a sufficient (though, of course, not a necessary) condition for an improvement on some widely accepted value premises. A situation in which everybody is in fact either equally well or better off is surely an improvement.

[3] It is, however, on certain value premises, a necessary condition of an optimum.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(c) The principle does not claim to be a categorical command. Let politicians, governments, public opinion, reformers, or the common man decide on how to correct faulty, or restore desirable distribution. The principle merely brings out the "economic" *aspect* of changes in which other aspects play an important part. But these are not the economist's business.

Justification in the long run

Defences (a) and (c) are, of course, of ancient and respectable lineage (just as the attempt to distinguish between production or efficiency and distribution or justice, and to confine economic recommendations to the former sphere dates back at least to J. S. *Mill*). Arguments of the type (a) were used by the free traders. They freely admitted that there are cases in which theoretical analysis could show that free trade is not the best policy; but by and large, if it were accepted as a general principle, the results would be better than if we took any other course. We find a similar argument used by Edgeworth in favour of the greatest happiness principle.

> "Moreover, each party may reflect that, in the long run of various cases, the maximum sum-total utility corresponds to the maximum individual utility. He cannot expect in the long run to obtain the larger share of the total welfare. But of all principles of distribution which would afford him now a greater, now a smaller proportion of the sum-total utility obtainable on each occasion, the principle that the collective utility should be on each occasion a maximum is most likely to afford the greatest utility in the long run to him individually.[4]"

Professor *Hicks*, following the classical tradition, argued that "there would be a strong probability that almost all [inhabitants] would be better off after the lapse of a sufficient length of time" if "the economic activities of a community were organised on the principle of making no alterations in the organisation of production which were not improvements in this sense, [i.e., potential overcompensation] and making all alterations which were improvements ..."[5]. Against the classical argument Mr. *Little* has pointed out that there is no reason to believe that the effects on distributions will be random, and Dr. *Myrdal* that they are often likely to obey the principle "to those who have shall be given, and from those who have not shall be taken away". But if the effects are not random, and, worse still, if they are cumulative, we cannot

[4] F. Y. *Edgeworth*, Papers Relating to Political Economy, vol. II. pp. 102—103.

[5] J. R. *Hicks*, The Rehabilitation of Consumer's Surplus, Review of Economic Studies, VIII, (1940—1942), p. 111.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

assume that everyone will be better off after a sufficient length of time[6]. Secondly, this defence entails those interpersonal comparisons which the criterion is intended to eliminate. For if the time is long the individuals in the community will have changed and we would have to compare the welfare of individuals of different generations. Even if we look at one and the same generation intertemporal comparisons for the same individual give rise to similar difficulties as interpersonal comparisons. Furthermore, to say that most people will have gained after a time and that the losses of those who have not will be negligible, involves both interpersonal comparisons and a value judgment. If it is meaningless to compare gains and losses, the smallest loss of even one individual would invalidate the recommendation. If, on the other hand, such comparisons are meaningful, other comparisons, involving more people and larger losses, are meaningful too, though agreement may be rarer. But in that case the *raison d'être* of the compensation principle disappears.

Actual compensation

The criticism of defence (a) suggests defence (b). Changes in which some people gain and no one loses must surely be improvements[7].

In spite of its plausibility this defence is not valid. In the first place, actual compensation is impracticable. We do not know enough about individuals' preferences. Even if we knew everything it would be administratively impossible. Not only would it be costly but it would cause further changes which would lead to some losses which again would have to be compensated for, etc. But even if we could ignore these objections, there are difficulties of applying the rule of *actual* compensation which lie deeper. Professor *Scitovsky* has argued that such a requirement would betray "a conservative bias", i. e., a bias in favour of the *status quo* distribution[8]. This does not seem to be true on the face of it, if the condition is claimed to be sufficient but not necessary. For it is not denied that many improvements may be brought about without actual compen-

[6] It has been argued that even though they may not be random, there is no reason to assume that they will be biased in favour of a deterioration rather than an improvement of the income distribution. But such complete ignorance would form a most unsatisfactory basis for policy recommendations. Moreover, even if they were random in the favourable direction an even more favourable distribution might have been brought about by forgoing the change. But there are good grounds for holding that they will be cumulative in the direction of greater inequality: a higher income makes possible not only absoluty but proportionately higher savings and thus a higher rate of growth of future income. It also enables a man to benefit from education and training, to improve his health and his credit-worthiness, etc. All these raise his and his childen's earning power in a cumulative process.

[7] Cf. J. R. *Hicks*, loc. cit., p. 111.

[8] T. *Scitovsky*, A Note on Welfare Propositions in Economics, Review of Economic Studies (1940—1941) p. 108.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sation. It is merely asserted that if there is actual compensation, so that no one is worse off and some are better off, that in itself is an improvement, though perhaps not the best improvement[9].

Yet, it is true that although it is a sufficient condition for an improvement, the criterion does betray a conservative bias if it were to be used as a basis for recommendations. Its bias is conservative because the basis of comparison is the *status quo*. A policy guided by the criterion may involve changes of a kind which would preclude other changes which would have been more desirable on distributional grounds. In other words, an improvement of a (distributionally) bad situation, such that every individual is made better off, may bar other improvements (both in income distribution and productive factor allocation) which would have been possible had it not been for the inital improvement and which would have been better still.

This can best be illustrated with the aid of utility-possibility curves[10]. The formal device of a utility-possibility locus has been used in order to separate analytically distribution from potential real income. A utility-possibility locus is defined as the locus of all combinations of the utilities of several individuals, which could be reached if the optimum conditions of production and exchange were fulfilled. In the simple case of two individuals, A and B, the locus is a curve (U curve) which is usually assumed to slope downwards to the right, as in Figure 1[11]. A

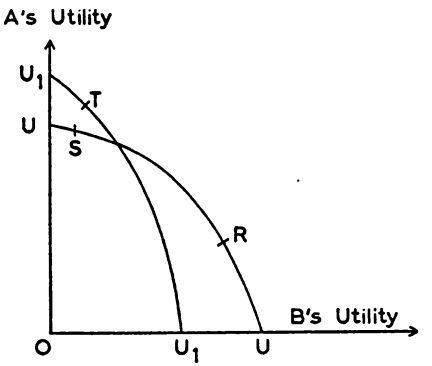

Fig. 1

[9] To be better off is not necessarily the same thing as to have more goods that are wanted if external diseconomies of consumption are present. If an individual has more goods but his rival has more still, the first individual may be worse off. Compensation for external diseconomies would have to be paid too. This would make the simple index number measures inapplicable.

[10] P. A. *Samuelson*, Evaluation of Real National Income, Oxford Economic Papers, January, 1950, and Foundations, chapter VIII. J. de V. *Graaff*, Theoretical Welfare Economics (1957).

[11] This implies certain assumptions about consistent behaviour, absence of certain types of social determination of desires, some similarity of tastes,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

shift of the curve from UU to U_1U_1 makes it possible for both individuals A and B to be better off, and yet the shift may be undesirable. At point T both *are actually* better off than at S. But if we consider R to be better than T on *distributional grounds*, the shift to T *may* be undesirable because R can no longer be reached on U_1U_1. It definitely *is* undesirable if R is, on balance, better than T, i.e. if other considerations do not more than offset the distributional merits of R.

In order to arrive at a proper judgment we should not compare a new situation with the situation before the change only. If we wanted to refrain from interpersonal comparisons and were content to formulate conditions of potential improvements, we might compare the totality of *all* possible situations which could be reached without the change, with the totality of *all* possible situations which could be reached with the change[12]. But such a comparison would not tell us anything about which situations are *actually* better. It would only yield information

factor transferability, etc. Few of these assumptions can withstand a more searching critique. But it should be noted that only ordinal utility is involved. With ordinal and interpersonally non-comparable utility the scale used on each axis is arbitrary. Only more or less is registered. The curvature of the curves is therefore also arbitrary. If individual A derives considerable satis-

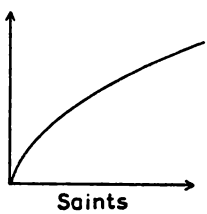

Fig. 1a

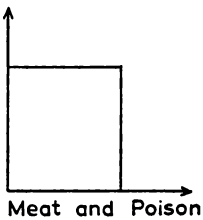

Fig. 1b

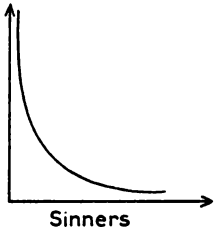

Fig. 1c

faction from B being better off and *vice versa*, the curve could slope upwards to the right (Fig. 1a). If one man's meat is another man's poison, and if factors producing meat and poison are specific, the curve would take the form of two rectangular lines (Fig. 1b). Dog-in-the-manger types of external diseconomies (the sin of envy) would be consistent with the normal shape (Fig. 1c).

[12] An increase in *potential* real income would be illustrated by a shift of the UU curve to U_1 U_1 in Fig. 2

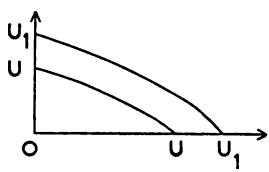

Fig. 2

An increase in some goods without a reduction in any would be, in the absence of strong external diseconomies of consumption, a sufficient condition for such a shift, though not a necessary one.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

about *potential* improvements. Before we could say anything definite about desirable policies we would have to make value judgments on distribution. And unless the *status quo* distribution is ideal the basis for comparison must be a different income distribution.

Division of labour

It is possible to defend the compensation principle on other grounds than either (a) confidence in probable long-run *actual* compensation of all losers if all "improvements" allowing *hypothetical* compensation were carried out, or (b) the requirement of actual compensation of all losers every time. One could argue that whenever economists recommend changes that make compensation possible, it is up to other people to decide upon what distributional corrections are indicated. There should be a division of labour between economists and those others, the former recommending improvements in "efficiency" and the latter correcting inequity and injustice which arise from the economists' recommendations.

The division of labour may take either of two forms. We may say that the recommendations of the economists stand without qualifications if we can be certain that those concerned with correcting the distribution have the will and the power always to act appropriately. This may be called the *institutional defence.* Or we may say that the „recommendations" of economists are concerned only with one aspect of complex problems and that the acceptance of those recommendations depends upon judgments of all relevant aspects, giving each its due weight. Only after those competent to judge distributional and other value aspects have made their contribution can the qualified "economic" recommendations become fullblooded recommendations. This may be called the "*economic aspect*" defence.

It seems that the new welfare economists may have meant to say something like what is implied by either of these two defences. Professor Sir Dennis *Robertson* pleads that they may have known all the time that they were discussing *potential* rather than *actual* increases of economic welfare[13]. Their recommendations were meant to be conditional upon the sanction of those able to correct, or fit to judge, distribution.

The institutional defence Professor *Scitovsky* ascribes to *Kaldor,* and he himself subscribes to it. If institutional arrangements can be relied upon to prevent bad distributional effects, economists as "scientists" need not pronounce on the correct income distribution.

Those who rely on this argument are free to admit that "efficiency" and "justice" are not two separate things, that the question-begging

[13] D. H. *Robertson,* Utility and all that, *Manchester School,* May 1951, p. 134, reprinted in *Utility and All That* (1952).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

analogy of the cake (production) and the slices (distribution) is misleading, and that "economic welfare" or "social income" embraces both. But they can still insist that economists can neglect one aspect of an indivisible whole as long as somebody else looks after it.

The institutional defence of the compensation principle has, however, its own difficulties. In the first place, to delegate authority for equitable arrangements to politicians implies itself a value judgment: the judgment that their will should be done. *Scitovsky* believes that socialist economies, and Britain under the Labour Government in particular, are probably instances in which Parliament can be relied upon to maintain equity and promote justice by correcting distributional evils brought about by the market mechanism[14]. But there are many people (including economists), both inside and outside Britain, who would dispute this statement. Some believe that distributional corrections are inequitable, others that legislation is not truly guided by the principle of equity but is, at best, stupid, at worst the tool of self-seeking pressure groups. The economist who is asked to replace a judgement about correct distribution by a judgment about the proper institutional arrangements to bring about correct distribution is not on safer, more neutral or more scientific ground. Even an ideal socialist government would act against the convictions of those whose ideal is not the socialist principle of distribution. The belief that such satisfactory institutions are possible is just a more sophisticated faith in the fallacious doctrine of the harmony of interests.

The "economic aspect"

These objections do not hold against the "economic aspect" version. There is indeed an apparent difficulty. If we could agree upon a body of men who are "experts" on distributional justice (the "experts" may be common men) economists could enter upon a symbiosis with them. A recommendation should be carried out only if both economists (judging the efficiency *aspect*) and distributional "experts" (judging the *aspect* of justice) have ratified it. The difficulty is that argreement on such a body of men is not easier to reach than agreement on the distributional maxims themselves. But this is no fatal obstacle. The recommendation is explicitly qualified by a value judgment about desirable distribution and anyone is free to reject it. The economist could leave the matter to be decided by his readers as long as he makes it quite clear that he is recommending only subject to their value judgments about distribution.

---

[14] "I would conclude, therefore, that while the new welfare economics has, in Kaldor's argument, provided the economist with a guide to policy in some communities, this guide has no universal validity ..." T. *Scitovsky*, The State of Welfare Economics, *American Economic Review*, June 1951.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Or interest groups, irreconcilably divided on questions of distribution, could consult economists about the "economic aspects" of their programmes. Trade unions, employers, and consumers whose interests in distribution diverge, may seek advice from economists as to how their real income would change if, say, the general level of prices fell, without committing these economists to desiring any of these results.

Somebody might object at this point that precisely the same difficulty arises when we try to compare distributional "aspects" of "different real income situations", as when we try to separate distribution from efficiency. Surely it is meaningless to speak of "the same" distribution of a larger or smaller social income if the amount and composition of goods (or of factors) has changed.

The utility possibility locus enables us to separate analytically these two aspects. If the whole U curve is shifted outwards (from UU to U_1U_1 in Fig. 2) it is *possible* to make both A and B better off, no matter what distribution of utility between A and B we deem right. But, without committing ourselves to distributional value judgments[15] we cannot recommend a measure which would thus shift the curve. For the *actual* movement might be from a point on UU with a better distribution to one on U_1U_1 with a worse distribution.

In the realm of pure abstraction it would, however, seem possible to connect all points which are deemed to be equally good on distributional grounds by series of lines (or possibly areas). These lines could be ordered according to some value standard about distribution. Let us call these lines D and let D_1 represent the best distribution, D_2 the second best, etc. These "equally-good-distribution lines" (isodiks) are drawn in Fig. 3 on an egalitarian value standard, but others could be adopted. These D lines, like the U curves, do not imply that the same indices are used for the utilities of different individuals. Since these utilities are assumed to be incomparable, no index can be reduced to any other. Nevertheless, any point on one index together with some other point on the other index can be judged to be as just (i.e. good on distributional grounds) as some other pair of points on the two indices[16].

We are now in a position to make recommendations about some types of change, but not all. Clearly, a movement to a point on the same or

---

[15] And to the view that the possibilities are also feasible. In fact, Pareto's optimum conditions are *never* feasible.

[16] In other words, relative income distributions, on present assumptions, cannot be described, but can only be judged. In order to define the same relative distribution of utility, the utility indices would have to be unique with respect to proportional transformations. The oddity of having to say that we can judge states which can be neither defined nor described is one reason for believing that interpersonal utility comparisons are not simply value judgments.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

on a higher D line and on a higher U curve is desirable[17]. But what are we to say about moves to points on lower D lines, though on higher U curves, or to points on higher D lines but lower U curves?

The answer of those using the "economic aspect defence" would be this: Although we cannot make recommendations, our analysis may help others to arrive at decisions. We are, as it were, laying bare the aspects of a situation which are relevant for decision taking. Although we cannot make up the mind of the individual (or policy maker) who has to make the choice, we can help him to think clearly about what is involved in his decision. Although we cannot tell him which of two situations is better, we can throw some light on certain features which will help him to make his choice. Obviously, potentialities are relevant to policy.

In a sense this very formal approach enables us to separate the distributional aspect from the "potential real income" or "potential utility" aspect. A movement from E to F in Fig. 3 would be bad (unjust) on distributional grounds. But somebody might judge that the gain in A's utility is worth the loss of justice. An indifference map between utility and justice may be said to reflect these preferences.

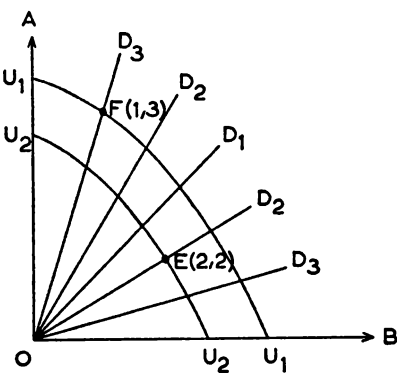

Fig. 3

One of the merits of this analysis is that it removes the ambiguities, implicit in the compensation principle, of the notion of "equally good distribution", when real income has increased, but nothing is known about the valuation of the distribution of the *increment*. If the (sufficient) condition for an improvement were that no one should be worse off and some should be better off, we might get a situation as illustrated

[17] Always with the important proviso that the possible is also feasible, or at any rate that the movement on the relevant feasibility curves is equivalent to that on the possibility curves, and that it does not prejudice an even more desirable move. The economics of the feasible *first* best is different from the economics of the *second* best.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

in Fig. 4. At F individual B is considerably better off, whereas A is not harmed. But distribution at F is clearly not equally good as at E, as those imply who believe that the sufficient condition (that nobody should be harmed) eschews distributional value judgments. If we believe in equality (in some sense), or in the right of A to get a fair share of

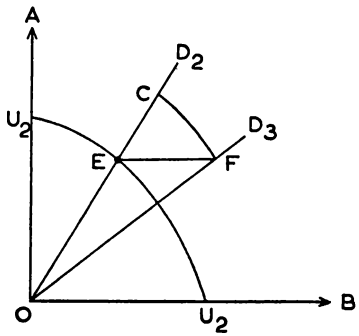

Fig. 4

any *gain* we shall deplore the movement from E to F on distributional grounds. This is brought out by the fact that F lies on D_3 which is worse than D_2, the D line on which E lies. The D lines enable us to pay attention not merely to the distribution in situation E and to the condition that neither individual should be harmed absolutely, but also to the valuation of the distribution of the *increment* in utility. Many increases in real income and utility might be considered bad, *although nobody is harmed* absolutely, because they increase inequality, or because they accrue largely to the undeserving.

We have seen that this analysis, although it brings out certain features of different situations, does not tell us their relative merits[18]. Thus it

[18] If we are prepared to commit ourselves, at least to a partial social welfare function, the situations can be ranked in a definite order. The two aspects

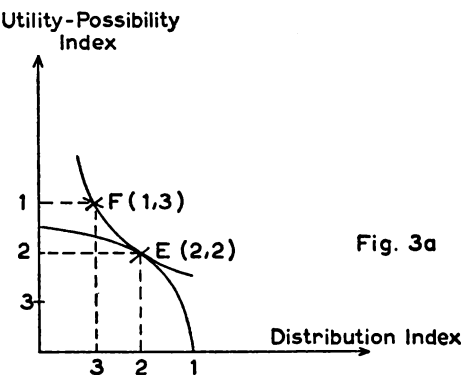

Fig. 3a

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

does not reveal how we should rank situtions E, F and C in Fig. 5. On distributional grounds C is better than F and F better than E. But we do not know whether the gain in utility to individual B at F is worth the loss in distributional justice, or whether a movement to E might not be desirable, in spite of its distributional drawbacks. Distributional objectives compete with others and, unless they are made the overriding consideration, some undesirable distributional effects are usually considered to be a sacrifice worth paying for "real income gains"[19]. Thus many people who would, *ceteris paribus,* prefer an equal income distribution, condone some inequality because they fear that equal distribution would reduce incentives and hence available resources too much.

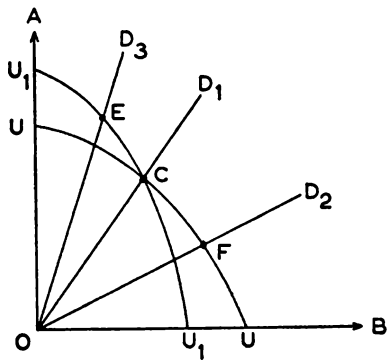

Fig. 5

This defence of the compensation principle depends upon a formidable list of unrealistic assumptions[20]. But even if those assumptions were granted, there is a flaw in it. It is *illegitimate to assume that the D and* the U curves are independent of each other. Distributional value judgments depend upon the amount available for distribution, and satisfactions derived from a collection of goods depend upon the desires

---

could formally be integrated in an indifference map between utility and justice, as in Fig. 3a, where F (1,3) is judged equal to E (2,2), the first figure standing for the utility possibility index and the second for the "isodik" index. These indifference curves may be said to reflect value judgments between different utility-possibility and justice combinations. With opportunity curves indicating constraints on these U-D combinations, allowing, say, for effects on incentives, optimum tangency solutions can be found. In this way the transition from the "economic aspect" or "piecemeal" approach to the social welfare function or "all or nothing" approach could, formally, be made.

[19] More accurately, the contrast is not, as used to be said, between "real income" and "economic welfare", but between potential utility combinations and distributional value judgments.

[20] See footnotes No. 11 and 17. In particular, the construction of U curves presupposes the possibility of "ideal" lump-sum transfers between individuals which do not violate the optimum conditions of production and exchange.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

generated by a particular distribution. Thus equality may be considered imperative in siege conditions, or in a lifeboat, but may be a matter of indifference or even undesirable if there is abundance[21]. Many believe that some inequality in distribution adds to the variety and colour of life but should only be fostered when there is more than a minimum. Such perfectly sensible value judgments would lead to intersecting D curves.

Moreover, judgments about distribution are not independent of the path by which a situation is reached. This is another reason for the interdependence of U and D curves. The very fact that people have enjoyed certain things in the past and have built expectations on this enjoyment, even though it may be judged to be wrong, renders the situation different from one in which they never enjoyed these things. The trouble is that distributional ranking, even more than utility ranking, largely depends upon what *others* enjoy and what anyone has come to expect as his due in the *past.*

Not only the D curves depend upon U curves, but also *vice versa.* Many enjoyments above the minimum subsistence requirements depend on the social structure of a society. Distribution may, in many cases, be taken as an index of this structure. The U curves which spring from an equal distribution are quite different from those generated by an unequal one. It is impossible to rank situations merely according to their "utility" or "economic" aspect apart from the "distributional" aspects. The attempt to isolate aspects of "utility", "satisfaction", "welfare", "happiness", etc., from the social setting which determines them may be for some purposes heuristically useful, but as a basis for prescriptions it is misleading.

The recognition that wants and desires are not ultimate, independent, autonomous data, but the product of social relations[22] also casts doubt on the belief that the more fully desires are met by an economic system, the more efficient it is. The optimum, even in the wider sense of a utility *possibility* curve or an Edgeworth contract curve, is an optimum only in a very limited and trivial sense. Although institutions which would yield positions on the contract curve could meet *given* wants most efficiently, the wants to which they pander are largely their own creation. A different product, produced in a different manner, would result in a different set of wants and hence would also be an optimum

[21] Alternatively, it could be argued that those who are rowing in the lifeboat must be given more food to keep them fit than others who may have to die, whereas greater abundance makes it worth sacrificing a good deal of efficiency for greater justice.

[22] In particular the "insatiability of wants", almost axiomatic in welfare economics, is the product of a certain culture.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

if it met those new wants fully[23]. In other words, the whole U curve shifts when we move from one point of it to another.

Sociologists have observed and common experience confirms that it is true not only that we do, and try to get, what we like, but also that we like what we have to do and what we get. "The facts of life and situations come first, and attitudes are simply ways of adjustment and adaptation"[24].

All this is still based on the value judgment that individual wants only ought to count. Even on that postulate, the "optimum" (defined as that organisation of production in which there is no further opportunity of "improvements" according to the compensation principle) is ambiguous for two reasons: first, because there is an infinite number of optima according to initial income distribution, even if wants were constant; second, because there is an infinite number of sets of wants, each created by the economic set-up (distribution and other social factors) which also serves them.

In order to rank situations in an order of better and worse, we would next have to value and appraise these wants. Then an additional range of possible optima is opened up according to the values postulated. A policy which frustrates individual wants might maximise the war potential; or a policy which maximises the manifest satisfactions of individuals might also result in neuroses, breakdowns, suicides and road deaths which may be deemed too heavy a price for the benefits.

It would be a misunderstanding to interpret this argument as a justification for controls or as a threat to liberty. For a society which imposes restrictions will, of course, not merely remove some but also create new wants, e.g., the desire for a removal of restrictions. This would lead to new conflicts. Nothing can be said unless the desires themselves are judged (good, urgent, or bad, unimportant). The argument merely shows that it is entirely arbitrary and circular to select one set of desires which are largely moulded by the prevailing social setting as an ethical premise to justify this setting.

It appears, therefore, that even the most hopeful attempt to salvage the compensation criterion, viz., that the "economic aspects" should be laid bare, is bound to fail because these aspects are not independent of other aspects.

We have so far discussed two attempts to justify the compensation principle, both of which purport to avoid distributional value judgments.

---

[23] There is the quite separate point that one may agree that unfulfilled desire is an evil and yet believe that the best solution is, not to satisfy but to kill it.

[24] F. *Zweig, Women's Life and Labour,* 1952. "You might just as well say", added the March Hare, "that 'I like what I get' is the same thing as 'I get what I like'!" Lewis Caroll, *Alice's Adventures in Wonderland,* p. 98.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

The first was the justification by probable long-run actual compensation, the other by "let others concern themselves with distribution". The latter comprises two sub-groups, according to whether the "others" are appropriate institutions or separate judgments on other "aspects". According to the former appropriate institutional authorities with will and power to act see to it that maldistributions are corrected. In this case economic recommendations are said to stand without qualifications. According to the latter the recommendations are conditional, bringing out certain features of a situation which are relevant for reaching a decision. Both these attempts proved unsatisfactory.

Value judgments on distribution admitted

If we admit the necessity for value judgments on distribution, there are further possible ways of defending the compensation principle. One can say that *distribution does not matter;* that any distribution (within a range) is as good as any other. It is likely that this value judgment is frequently implicit in some of the "neutral" defences of the compensation principle, particularly when it is argued that the distributional changes will be "negligible" (i.e., ought to be neglected). Hardly anybody would seriously and explicitly advocate such a value judgment for all possible changes without qualification. But many would say that too much preoccupation with distributional issues in times when we ought to concentrate our efforts on increasing "production" (whatever that may mean) is harmful. The injunction not to worry and waste time over distributional reforms but to get on with production may (though it need not) spring from a value judgment of this type[25].

[25] It may be objected that this assumption contradicts the argument that changes in real income cannot be defined apart from positive value judgments about distribution, i. e., definite preferences for one over another. But no stand need be taken on preferred distribution if the whole utility possibility locus shifts outwards, at any rate in the neighbourhood of the position from which we start. It is possible to hold that any point on $U_1 U_1$ in Fig. 6 is distribution-

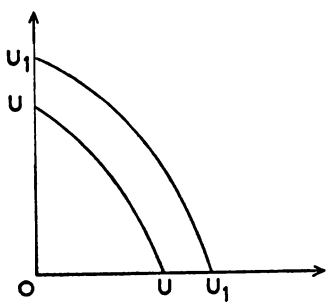

Fig. 6

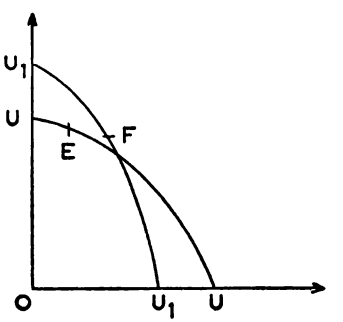

Fig. 7

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

The other possibility is to allow interpersonal comparisons of utility and value judgments based upon such comparisons. Indeed, an assumption frequently made by those in the Pigovian tradition (i.e., those who believe that interpersonal comparisons are possible) is that the marginal utility of income *is* the same to everybody over the relevant range. If we postulate also that the marginal utility of income *ought* to be the same to everybody[26], then, over that range, shifts in distribution will not worsen the situation. The conclusions will be the same as if we postulated that distribution does not matter.

The upshot of the discussion about the compensation principle and the new welfare economics is that "efficiency", "wealth", "real income", "economic welfare" etc., cannot be separated from equity, justice or distributional value judgments. Income refers to a collection of heterogeneous goods which we render homogeneous by weighting them by their market prices. Any change in this collection (except in the trivial and unimportant case where there is more of all or at least no less of any good, or in a one-commodity world) involves weighting. But prices, which are normally used as weights, are the result of income distribution. Efficiency is meaningless apart from the question "efficiency for whom?" And judgments based on the assumption of a harmony of interests and values (objective, scientific, unequivocal judgments) are not possible except in the most trivial cases. To say that the conditions for optimum efficiency should be fulfilled but that interpersonal comparisons are meaningless is, in the words of Samuelson, like saying "that it does not matter whether or not a man has hair, as long as it is curly"[27].

---

ally as good as any point on UU. If, however, the curve is twisted as in Fig. 7, so that it intersects UU, the value judgment that distribution does not matter cannot supplement the potential compensation criterion, for compensation is no longer possible at all points. But one can still say that in the neighbourhood of E the double criterion holds good. We may be satisfied to know that after a change from E to F the loser *could* be compensated, though we do not think it important to compensate him, not because we believe that he ought to lose but because we hold that the change in distribution does not matter.

[26] This assumption, with some important qualifications, has been made by R. F. *Kahn*, Notes on Ideal Output, *Economic Journal*, 1935, p. 1; and recently by J. M. *Fleming*, On Making the Best of Balance of Payments Restrictions on Imports, *Economic Journal*, March 1951, p. 49.

[27] *Samuelson, Foundations*, p. 250.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. Private und Soziale Kosten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Social Costs and Social Benefits — A Contribution to Normative Economics

Von *K. William Kapp*

Social costs and social benefits are phenomena which transcend the traditional scope of economic theory. For this reason they have remained at the periphery of economic analysis. Indeed, they raise issues which can only be disturbing to those who are convinced of the fundamental efficiency of the economic process in a system of business enterprise. For the neglect of social costs and social benefits by the price mechanism sets the stage for considerable social inefficiencies in the allocation process which go far beyond the limitations usually conceded by neoclassical economics. The theory of social costs and social benefits raises some of the most fundamental and critical issues not only with regard to the substantive rationality of the price system but also with respect to the use of formal concepts and formal optima, the importance of quantification in monetary terms and the relevance of pure economics for the formulation of economic policies, and economic planning in general. In fact, the theory of social costs and social benefits lends support to those who have long argued in favor of an integrated institutional approach for the study of economic phenomena.

The present paper is concerned with a number of questions which deal with such issues as the proper classification and definition of social costs and social benefits as well as their quantitative measurement. In addition, we shall discuss some of the normative implications of social costs and social benefits for the formulation of economic policies and economic planning.

Problems of Definition and Classification

Definitions and classifications are never of secondary importance. They are basic and usually of farreaching significance in their ultimate theoretical and practical implications. Concepts are tools which permit us to organize social facts into a general pattern. They guide our observations and experiences and help us to establish some preliminary order. At first our original nnotions reflect the uncertainty and indefiniteness which surrounds the beginning of all scientific thought. It may be said that such indefiniteness is unavoidable in new concepts and may

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

even account for their fruitfulness as a tool of anlysis. As the concepts are used and developed in the study of concrete social phenomena they gain in precision. Clearly defined concepts are prerequisite tools for the intellectual perception of reality and the formulation of satisfactory hypotheses.

The concepts of social costs and social benefits are not freely invented fictitious notions that have no counterpart in reality. On the contrary, they have their origin in observable social phenomena. As a matter of fact, they refer to a variety of disutilities and "external" economies with identifiable common characteristics. While these concepts are based upon a critical examination of empirical phenomena they are not simply descriptions of such phenomena and experiences. They are carefully formulated "images" or representation of reality created for the purpose of theoretical interpretation. They abstract by simplifying or "condensing" common characteristics of phenomena grouped as a class and render more precise what otherwise would remain ambiguous and obscure.

It might be argued that if the concepts of social costs and social benefits refer to a variety of social diseconomies and (external) economies which arise under different circumstances they lack a sufficiently clear meaning or definition. Such, however, is not the case. Indeed, the fact that social costs and social benefits arise under different conditions does not mean that the concepts are necessarily imprecise or vague. The precision of an analytical concept depends upon the clarity with which it is possible to define the common characteristics of the empirical instance to which the concept refers. If uniqueness of empirical conditions and quantification were to be made the prerequisites of all scientific concepts we would have to abandon any attempt at generalization in the social sciences. Or, more specifically, we would have to develop separate concepts for each kind of social disutility and social benefit depending upon the specific situation in which they may arise. This would be equivalent to a concentration on particular events or the end of theory in social inquiry. It would involve a return to a radical and naive empiricism which lacks generic terms and concepts and which develops different verbal expressions for each particular process. No doubt, it will be difficult and sometimes impossible to attribute an unequivocal quantitative value or importance to the disutilities and economies under consideration but this is a problem of quantification which must be distinguished from the need for clarity in the formulation of concepts.

Specifically what are social costs and social benefits? What are their common characteristics? Do we possess as yet a satisfactory classification of social and private costs and of social and private benefits? Is such a

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

classification possible? Social costs can be defined as harmful effects and damages sustained by the economy as a result of private productive activities. Social costs may take the form of a variety of "diseconomies", increased risks and uncertainties which may extend far into the future. What makes these diseconomies *social* costs is the fact that they are borne by third persons or by society. In this sense they are indeed "external". Of course, the term external is relative. What is "external" depends upon the degree of consolidation of industry. Furthermore, if production becomes centralized the unit of investigation is the entire economy; in this case the term "external" loses its meaning altogether for all costs would be internal. However, even under these circumstances we may speak of social costs in the sense of wasteful outlays, avoidable inefficiencies, and harmful effects on public health and public wealth.

These considerations also throw light on another aspect of social costs: The general interdependence of all parts of the economy make it likely that, with any given level of vertical and horizontal integration, social costs caused by a particular firm may adversely affect not only third persons but other entrepreneurs and may even adversely affect the firm originally responsible for their occurrence. For instance, the social costs of air pollution are borne by everybody, including the entrepreneurs who originally contributed to it. They as well as other firms will see their private costs increased by the negative effects which air pollution may have on the health of their workers and the value of their property. In this way part of the "social" costs are absorbed into private costs. In still other cases the social costs may assume the form of unnecessarily higher private costs of production. This happens, for example, when the competitive race to exploit an oil pool leads to a technically inefficient spacing and multiplication of oil wells. In this case, the social diseconomies take the form of unnecessary capital imput which, together with the subsequent loss of natural gas and reservoir pressure, constitute an increase of production costs. Similarly, in the case of soil depletion and erosion the attempts by farmers to minimize *current* costs has the effect of increasing future costs of cultivation. In all these instances at least part of the social costs take the form of higher private costs. However, do these examples affect the usefulness of the distinction between private and social costs? If private enterprise internalized the total or a major share of the social costs caused by its productive activities the distinction would be less than fully satisfactory although even then it would not entirely lose its significance. We would be faced with a kind of joint costs, that is social costs which due to economic and technical interdependencies of the productive process, are at least in part reflected in higher private costs of production. Actually, however, we

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

are confronted with a different situation. For example, that part of the social costs which are caused by air and water pollution and borne by the firm whose productive activities contributed to the pollution of the atmosphere (or river) is rather small — if compared with the total of the social losses sustained by the community. Admittedly, the proportion of "internalized" social costs may be higher in the case of duplication of capital costs and the losses of reservoir pressure in the oil industry and the depletion and erosion of the soil in agriculture. But even in these cases the original distinction does not lose its usefulness if we consider that the increased private costs are avoidable and are actually passed on to the community in the form of higher prices. They are damages or diseconomies sustained by the economy in general, which under different institutional conditions could be avoided. For, obviously, if these costs were inevitable under any kind of institutional arrangement they would not really present a special theoretical problem. We are thus led to the conclusion that in order to reveal their origin the study of social costs must always be an institutional analysis. Such an analysis raises inevitably the question of institutional reform and economic policy which may eliminate or minimize the social diseconomies under discussion.

Turning to the problem of social benefits we are faced with similar issues of definition and classification. For the term social benefits refers to all those utilities and "returns" which tend to accrue to society either as a result of institutional arrangements or due to private productive activities. Like social costs these broader social benefits belong to those omitted aspects of reality which classical political economy did not succeed in incorporating into its theoretical framework. It is true that Adam *Smith* developed a theory of social benefits in connection with his doctrine of public institutions and public works which, "though ... in the highest degree advantageous to a great society, are, however, of such a nature, that the profit could never repay the expense to any individual or small number of individuals and which it, therefore, cannot be expected that any individual or small number of individuals should erect or maintain"[1]. Lord *Lauderdale* and Friedrich *List* pointed to essentially the same kind of social benefits in their critical doctrine of "public wealth" and "productive forces". Later Henry *Sidgwick* called attention to useful services which were "incapable of being appropriated by those who produce them or who would otherwise be willing to produce them"[2]. J. B. *Clark* developed a theory of non-competitive economics based upon the principle of "inappropriable utilities"

[1] Adam *Smith*, An Inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations. (New York, Modern Library, 1937), p. 681.

[2] Henry *Sidgwick*, The Principles of Political Economy, Book III (London, Macmillan and Co., Ltd., 1901), p. 412.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

which "flee from him who creates them and diffuse themselves among the members of the community"[3]. Even *Marshall's* "external economies" may be considered as social benefits which accrue to every firm and for which no remuneration can either be charged or need to be paid[4]. These earlier discussions of social returns remained isolated attempts which moreover were never systematically developed[5].

Social benefits differ from private utilities and private returns by virtue of the fact that they cannot be divided or withheld. Once produced, everybody benefits and nobody can be excluded. In short, social benefits accrue to all members of society. This inability to divide or to "monopolize" even a share of social benefits reflects not only the existence of basic economic and technological interdependencies within the economy but is also due to the fact that some of the most important safety and security needs as well as cultural requirements are collective in character. That is to say they concern all members of society and their gratification automatically benefits every individual. Whenever we are confronted with social needs or public interests or purposes we enter the field of social benefits and the legitimate sphere of government, which is "to do for the people what needs to be done, but which they cannot by individual effort, do at all, or do so well, for themselves"[6].

Without taking account of these indivisible social needs and social benefits it is impossible to arrive at an understanding of the scope of the public economy and public investments and of the formulation of economic policies whether in economically advanced countries or in the underdeveloped world. While we cannot here go into a detailed discussion of the concept of social benefits it is possible to raise the

---

[3] J. B. *Clark*, The Philosophy of Wealth, Economic Principles Newly Formulated (Boston, Ginn and Company 1885), p. 215.

[4] However, it is at least doubtful whether Marshall's narrower concept of external economies which after all was developed only to refer to the favorable effects external to the firm but internal to the industry can be and should be made to denote also the much wider ramifications of social benefits which accrue to all members of society. Neither the theory of external economies nor modern welfare economics seems to be able to cope adequately with these broader socio-economic benefits.

[5] Only recently has the concept of external economies given rise to a body of literature which questions the validity of market criteria for the planning of investments in underdeveloped countries. See: H. *Leibenstein*, Economic Backwardness and Economic Growth, (New York, John Wiley, 1957), J. E. *Meade*, External Economies and Diseconomies, Economic Journal, March 1952, pp. 54—67; and Tibor *Scitovsky*, Two Concepts of External Economies, Journal of Political Economy, April, Vol. LXII 1954 pp. 143—151.

[6] Fragment on Government, July 1. 1854 (?), The Collected Works of Abraham Lincoln, R. P. *Basler*, (ed.), vol. II, (New Brunswick, N. J. Rutgers University Press, 1953, p. 221).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

question of whether we can ever hope to distinguish them from private benefits or individual utilities. Does the fact that social benefits accrue to all members of society (or that external economies in the form of lower costs and cost advantages can ultimately be internalized in the cost and price structure of private firms including perhaps the firm which originally contributed to the external economies) militate against the distinction between private and social benefits? No doubt, it may be difficult to disentangle social and private benefits. But "in practice" the whole process of dynamic socio-economic development may be said to consist in nothing else but a continuous incorporation of social or external benefits into private costs and private benefits. As a matter of fact all benefits and utilities may be said to be experienced only by private individuals. It is *their* needs and requirements that are satisfied. Surely this commonsense realization does not make the distinction between private and social benefits useless or unsatisfactory. The fact that in reality everything can be shown to be interrelated cannot be held against the distinction as long as the latter points to significant and practically relevant characteristics by which phenomena can be classified and separated from one another. Social benefits are indivisible and hence elude him who produces them; they accrue automatically to everybody. Their systematic production calls for social action by specialized public agencies which are concerned with the formulation of social goals and public purposes. In short, since they will not be produced by private firms their creation presupposes a collective decision. We are thus led to the inevitable question of the objectivity with which social benefits (and social costs) can be defined.

The Objective Character of Social Costs and Social Benefits

Is it possible to identify and define social costs and social benefits objectively? Can these extra-market phenomena be defined only in terms of a given set of ultimate ethical postulates and ultimate values which are beyond the scope of any scientific treatment? Are we inevitably faced with a plurality of possible points of view and an infinite number of possible standards of value when we attempt to identify and define the social costs and social benefits which the market system tends to ignore or neglect? Or more specifically, do we abandon the realm of the objective, that is, of scientific validation and refutation when we concern ourselves with social costs and social returns? Do we enter the realm of purely subjective and ideologically tinged judgments? Do we open the door to what Max *Weber* called the "ethics of conviction" with its unconditional and uncritical devotion to an absolute idea and fixed aim which leads man to do what he believes to be right without asking what the consequences are? Or do we stay firmly in the realm

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

of the "ethics of responsibility", in Max *Weber's* terminology[7] — with its implicit demand for an objective evaluation of the situation as it really is and the insistence that our judgments remain subject to empirical validation and refutation? In short do we keep the door open for the possibility of disproving our evaluations? It is in this fundamental and pragmatic sense of susceptibility to revision in the light of experience and the empirical test that we shall use the term "objectivity" in the following discussion.

As a first step it is important to recognize the purely formal objectivity of market values. It is true that market values are numerical and quantitative. As such, they can be added and compared in terms of operations which are simple and easily understood. But their numerical character which enables us to compare and measure them unambiguously in the formal sense of all mathematical operations conceals their substantively more or less arbitrary character. Both Max *Weber* and *Veblen*[8] (and of course many others since) recognized this clearly by referring to advertising and the effects of sales publicity on consumers' wants and commodity prices. Moreover, Max *Weber,* and again many others before him and since, have been explicit in showing that money prices are the outcome of market power, conflicts of interests and compromises. For this reason, market values, although expressed in numerical terms "without a wholly subjective valuation"[9] are substantively speaking far from being unambiguous and objective. Indeed, in a world of oligopolistic price-fixing they are as devoid of "objective" validity as many of the subjective value judgments which *Weber* considered to be in principle beyond the scope of scientific validation.

What do we mean by "formal" and "substantive" and what is the bearing of these terms on the objectivity of the definition of social costs and social benefits? Following Max *Weber* we shall use the term "formal" with reference to quantitative calculations or accounting in numerical terms. The prototype but not the only kind of such calculation

[7] Max *Weber,* Politik als Beruf in: Gesammelte Politische Schriften, Munich, 1921 p. 441 ff. On the potential conflict between the two "ethics" see F. H. *Blum,* Max Weber; The Man of Politics and the Man Dedicated to Objectivity and Rationality, Ethics, LXX, No. 1. (October 1959) pp. 6—9.

[8] Whereas Max Weber speaks of the fact that to "a large degree the consumers' wants are 'awakened' and 'directed' by the entrepreneur", Veblen speaks of "the fabrication of customers" through the production of systematized illusions by experts and experimenters in applied psychology (and) creative psychiatry, who play on various infirmities such as human credulity in general and the fear of losing prestige and the anxiety engendered by mortal disease in particular. T. *Veblen,* Absentee Ownership and Business Enterprise in Recent Times — the Case of America, (New York, The Viking Press, 1923) pp. 307—310. The reference to Max Weber is to The Theory of Social and Economic Organization (T. Parson, ed.), (New York, Oxford University Press, 1947) p. 193.

[9] Ibid. p. 203.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

is "capital accounting" (Kapitalrechnung) which establishes the numerical profitability of an investment. Substantive rationality on the other hand measures the extent to which a given group of persons is or could be adequately provided with goods by means of an economically oriented course of social action[10]. The identification of social benefits and social costs is not so much a problem of formal calculation as it is a matter of ascertaining actual human and social requirements or actual damages and harmful effects. When we try to determine the social benefits or social costs we are not concerned with a numerical profitability or a marginal importance attributed by an individual or a group of individuals to particular utilities or disutilities. Instead, we are aiming at an identification of substantive social needs and actual social damages and inefficiencies. Such identification calls for carefull empirical research. What has been described as the starving of the public sector in modern affluent societies is not removed from objective analysis and the scientific test. For example, the recognition of the need for additional educational and housing facilities is not simply a matter of changing ultimate values based upon ambiguous ethical postulates. Such recognition is rather the outcome of a better understanding of growth correlations and the tendency toward social imbalance promoted by the traditional reliance on formal calculations in the allocation of resources. Similarly, the progressive congestion of traffic arteries to and within our expanding metropolitan areas as well as the heavy expenses incurred for urban renewal and redevelopment are the outcome of a regional polarization which is characteristic of urban growth in the absence of zoning and regional planning.

Under such conditions, industrialization, migration and natural increases of population combine to bring about the irrational overconcentration of the modern city[11]. That is to say the progressive deterioration of transportation systems, the continued shortages of adequate housing, education and hospital facilities even in the richest country of the world is the outcome of a refusal or an inability to draw up in time an inventory of substantive needs and foreseeable trends and to project these trends into the future with a view to determining the respective requirements as a basis of public planning and investment decisions. There is nothing mysterious about these growth correlations. They are

[10] Ibid. p. 185. The important distinction between "formal" and „substantive" has been further developed by E. *Egner*, Der Haushalt, Eine Darstellung seiner Volkswirtschaftlichen Gestalt, (Berlin, Duncker und Humblot, 1952) and K. *Polanyi*, The Economy as Instituted Process, in K. *Polanyi* et. al. (eds.) Trade and Market in the Early Empires (The Free Press, Glencoe, III., 1957) pp. 243 — 270.

[11] Lewis Mumford, The City in History (New York, Harcourt, Brace and World, 1961).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

the outcome of technical and economic interdependencies (complementarities) between an expanding population, the corresponding needs for housing, education, medical care and transportation. What is required is a projection into the future of the role which private automobiles, railroads, buses, and trucks are going to play in meeting expanding transportation needs. Furthermore what is called for is a concentration of the authority to make decisions in the hands of a single agency rather than a number of departments and authorities each operating under different rules and controls[12].

Growth correlations and technical interdependencies are also useful for the determination of social benefits and social requirements. The following illustrations may give a concrete idea of what we have in mind.

Underdeveloped economies are marked by regional imbalance and the lack of adequate overhead capital. Among the means to overcome this type of imbalance are regional development schemes which may serve a variety of purposes such as the production of electric power, the storage and discharge of water in accordance with requirements of flood control, the development of inland water transportation- in short the promotion and attainment of the transformation of the economy of the region. That is to say a multipurpose water utilization scheme produces joint products at joint costs. The economic success or failure of such a scheme depends upon the coordination of the various parts, which is to a large extent a technical problem. The ramifications of these technical interdependencies are so wide that it is possible to present here only a limited picture. The determination of the site for a dam and reservoir for example is a matter of physical comparisons in terms of technical criteria requiring detailed surveys of the catchment areas (as to its annual run-off, the availability of fertile land and its suitability for farming in terms of its drainage conditions, and the number of people affected by the unundation behind the dam). The construction of the dam usually calls for the erection of new facilities for workers connected with the project. The production of electricity calls for provision of a grid system to distribute power over a considerable area. The storage of water for irrigation purposes makes no sense without the construction of distributaries, canals and irrigation ditches (and, in some instances pumping stations) through which the water can reach the fields. More than this these distributaries must be constructed and maintained in such a fashion as to minimize seepage. Provision must be made for malaria control as the increased supply of water may easily increase the incidence of the disease. Moreover irrigation farming calls for greater use of fertilizers in order to be physically effective and economically efficient. In order to prevent premature sedimentation of the reservoir proper erosion control schemes (e. g. anti erosion benches throughout the catchment area) will be needed. If the water is made available free of charge, it may be wasted by the cultivator, with disastrous consequences in terms of water logging and the seepage of soil destructive salts to the surface and the promotion of water-

[12] This is the case for example in New York City where eleven agencies are concerned with transportation responsibilities. See letter by Dr. Lyle *Fitch*, Former City Administrator, April 16, 1961, The New York Times, April, 17, 1961.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

carried diseases. If on the other hand water rates are too high, they may act as a disincentive for a farm population used to "gamble in rain". The result would be unused capacity of an expensive capital good just as delays or lack of coordination of the various technical phases of the water utilization scheme would imply underutilization of the stored water. These technical and economic interdependencies call for a physical coordination which in turn determine the objectives of social action. If these interdependencis are permitted to serve as a guide to action utilization of capacity will be guaranteed, which in this case means not only high benefits at low costs but a speedier readjustment and transformation process for the entire regional economy[13]. In short, a regional development scheme is a physical and economic unit and must be treated by social science as a unit of investigation and planning; it calls for consideration of all physical and economic aspects simultaneously. If it is so treated and planned it is bound to attain its overall level of efficiency (substantively speaking) in the shortest possible time. The principle of substantive rationality calls therefore for a solution of the socio-technical coordination problem since otherwise valuable capital investments would stand idle and could not make the contribution to the development process which they are capable of making.

Another basis for the determination of substantive needs is the elaboration of social minima. Admittedly opinions may differ when it comes to the establishment of such social minima. And yet in practice the area of agreement may be much greater than we usually assume. Here again empirical research can provide us with the necessary data for the identification of and a basis for the evaluation of substantive needs and benefits. Once more an example from the underdeveloped world may serve to illustrate our point. In India about 2 million people die every year of cholera, typhoid, dysentry and other water-carried diseases and one seventh of the country's total population suffers ailments caused by an unprotected water supply. Public health experts estimate that 75 % of the diseases would disappear if a protected water supply and sanitary facilities were provided[14]. While the mere identification of the situation does not eliminate the need to choose — for similar deficiencies may exist in other fields such as education, hospital care and other parts of the public sector — it cannot be denied that the exploration of social needs objectifies them.

Similarly the identification of social costs is not a matter of subjective-ideological commitment to this or that program of social reform but a matter of empirical research. In fact, whether a particular loss or damage is a social cost depends at any given time on the state of our knowledge. As long as the causal relationship between specific productive activities and specific disutilities is not understood we do not know

[13] For a discussion of cases in which the neglect of the technical and economic coordination problem has led to serious underutilization of the reservoir see René Dumont, Types of Rural Economy — Studies in World Agriculture (New York, Praeger, 1957) p. 199.

[14] See The Economic Weekly, (Bombay) May 21, 1960 p. 758.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

whether or not we are confronted with a case of actual social costs. For instance there may be diseases whose occupational origin has not yet been recognized by our present medical knowledge. Only further advances in medical research will enable us to establish these causal links[15]. This possibility is not confined to the impairment of the human factor but applies also to other categories of social costs. We may speak of hidden or concealed social costs which are recognized as scientific research identifies the relationship between a particular negative effect and specific productive processes or their products[16]. Indeed an advancing industrial technology is bound to expose its labor force to new materials, new processes and new products and thus is likely to widen the range of actual social costs. In short the identification of social costs and social benefits derives its objectivity from an orientation toward a substantive rationality which reflects the extent to which a given group of persons is or could be adequately provided with goods and services, or protected against unnecessary losses.

In contrast to Max *Weber* we suggest that the substantive definition of social costs and social benefits is possible in terms of objective requirements which do not depend upon an infinite number of possible subjective standards (or an "infinite plurality of possible points of view")[17] but can be determined with a considerable degree of scientific method and objectivity. That is to say, the identification of social costs and social benefits calls for scientifically determined social minima and an awareness of economic and technical growth correlations which link private wants and public needs on the one hand and which trace the physical interdependencies between private productive activities and external diseconomies on the other. No doubt such a substantive orientation to economic life and economic action commits the economist

---

[15] A case in point is the increasing suspicion that respiratory diseases including cancer of the lungs may be causally related not only to smoking but also to exposure to a polluted atmosphere — a suspicion which 10 years ago still seemed to be so questionable that I refrained from mentioning it in my analysis of the social losses of air pollution. Another illustration is provided by industrial noise. Current researches in the United States have shown that short-term exposure to industrial noise of high intensity can produce a hearing loss that may be transitory in nature but if the exposure is sufficiently prolonged and severe, some of the loss becomes permanent. In other words a temporary short-term exposure repeated over a certain time may make a specific noise situation into a long-term hazard. See studies reported by H. J. *Magnusson*, Chief, U.S. Public Health Service, Scope Weekly, Sept, 2. 1959, p. 3.

[16] The widespread and increasing use of toxic chemicals and pesticides (such as insecticides) in modern agriculture and the various preservatives, antioxidants, mold inhibitors, coatings, color additives and bleaches, substitutes, etc. in the food processing industries and various drugs have long been suspected of causing human diseases although these relationships are not yet fully understood.

[17] M. *Weber*, The Theory of Social and Economic Organization, op. cit., p. 185.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

to a new and broader perspective of the relationships between the economic and the noneconomic. What seems to be a perfectly reasonable distinction from the perspective of a purely formal orientation turns out to be misleading and untenable as soon as we deal with concrete situations in a substantive way. When we inquire into the actual state of want satisfaction all levels of social existence must be viewed as intrinsically and reciprocally interrelated. The political, the socio-cultural and the economic represent a unitary whole. Changes in one level affect all other levels of this interrelated structure. Indeed the conceptual distinction between the economic and non-economic turns out to be a fictitious separation which may be useful for some scientific purposes but which is likely to serve some non-scientific-purposes if the fictitious character is forgotten and becomes the basis for the normative conclusion that only private wants are "truly" economic, that social needs and requirements are meta-economic, and that the latter are beyond the scope of science.

Moreover, the substantive definition of economic action questions the validity of the tacit identification of an "indefinite plurality of possible points of view" or "an infinite number of standards of value" (Max Weber) with a notion of a plurality of ends. In formal economics it may be legitimate to assume a plurality of competing ends although even then it would seem to be problematical to identify the plurality of ends with the notion of "alternative uses"[18]. In practice, however, and for all purposes of substantive analysis the plurality of ends frequently disappear but the number of alternative ends are considerably reduced. needs and social costs. To be sure, the necessity of choice does not disappear but then number of alternative ends are considerably reduced. What is more, once we subject social needs to a deliberate analysis in the light of the concrete historical situation including the available means, we increase the chances of harmonizing conflicts and establishing priorities by the constructive use of intelligence. This constructive use of intelligence differs radically from the purely "manipulative" use of reason which guides the procedures of business accounting and is the prototype of formal rationality. In fact, the "formal" comparison of numerical expenses and receipts in accordance with the canons of accountancy has only one aim: the maximization of net pecuniary gain. In contrast, the constructive use of intelligence is concerned with the realization of genuine opportunities and the exploration of new possibilities[19]. This requires the projection of repercussions of action or

[18] R. W. *Souter*, The Nature and Significance of Economic Science in Recent Discussions, Quarterly Journal of Economics, XLVII (May 1933), p. 380.

[19] John *Dewey*, Human Nature And Conduct, (New York, The Modern Library, 1930). p. 234.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

non-action under different circumstances. What will be the effects if we permit the social process to drift? What are the over-all repercussions if social minima of public health were not enforced? What social losses are likely to arise? What are the consequences of maintaining or not maintaining certain growth correlations between different sectors of the economy? We have tried to answer some of these questions in our analysis of social costs[20]. Here we can indicate only briefly the possibility of defining minimum standards in various fields. Thus, in the field of air and water pollution it is possible to work out minimum standards of public health in the form of maximum permissible levels of concentration of pollutants. Social costs and social objectives can be defined in terms of existing deficiencies by comparing the actual state of pollution with maximum permissible concentration of pollutants. Similarly, it is possible to work out safe social minima or maximum rates of depletion of renewable resources (e.g., wildlife and fisheries as well as water and soil) by the definition of a *critical zone*[21] beyond which any increase of depletion would give rise to an irreversible process of destruction of the resource. Minimum standards of requirements can be defined also in such fields as public health, medical care, education, housing, civilian defense, transportation and recreation. Even the problem of unemployment including technological unemployment can be approached in terms of a minimum rate of growth required to absorb an increasing labor supply and the number of workers permanently displaced by machinery and automation.

With the elaboration of social minima it becomes possible, at least in principle, to demonstrate objectively the presence of social costs and social benefits. By projecting the consequences of private decisions and public action (or nonaction) in a given field the analysis of social costs and social benefits prepare the ground for the elaboration of social objectives, social priorities and social choices. We shall discuss below some of the problems which we have to face in determining social priorities. It is true, the determination of social minima may not eliminate altogether the subjective ideological elements inherent in the attempt to quantify social costs and social benefits. However, such standards objectify these extra-market phenomena. As a result it is easier to reach compromises or even a consensus of opinion. For example, we no longer question the validity of our minimum standards of public health and no serious person will deny their objectivity.

[20] K. William *Kapp*, The Social Costs of Business Enterprise, (Bombay, The Asia Publishing House, 1962).

[21] S. V. *Ciriacy-Wantrup*, Resource Conservation Economics and Policies, (Berkeley, University of California Press, 1952) pp. 39., 256—9.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Quantification and Evaluation

The question of the quantification of social costs and social benefits is sometime raised in the implicit belief that if a concept resists quantification and measurement in monetary terms it is necessarily vague, ambigous and outside the scope of economic science. To demonstrate that such quantification is difficult or impossible is then considered to be equivalent to having said practically the last word on the subject-matter: namely to have ruled it out of existence as far as scientific inquiry is concerned. In economics this attitude is reinforced by an implicit identification of economic calculation with business calculation and of quantification with measurement in monetary terms.

No one will deny that quantification and measurement make for precision. Conclusions formulated in terms of quantitative concepts can be tested more easily than qualitative statements. Economics has adapted itself to the ideal of measurement and quantification. Everything connected with the conduct of business transactions, such as the production of goods and services, time, consumption and even good will, tends to be expressed in numerical terms and has been subjected to quantification in terms of money and prices. Indeed, money provides a common standard in terms of which all the typical operations of measurement can be carried out and repeated: addition, substraction, multiplication. The application of statistics has lent further support to the belief that economics has been more successful than other social disciplines in the use of the quantitative method. Furthermore, many of our concepts seem to have assumed a quantitative connotation which supports the impression that the problem of quantification and measurement has found a solution in economics.

However, this widely accepted view tends to exaggerate the extent and actual success of quantification and measurement in economic analysis. Our concepts may be quantitative in form but the substantive measurability of the quanties under discussion is in no way established. We may speak of marginal productivity and opportunity costs but we tend to forget that these seemingly quantitative and precise terms refer to fictitious concepts. Indeed, how is one to calculate marginal costs under conditions of joint costs and multiple product production when overhead costs are large and fixed capital highly specialized and non-saleable? And how can elasticity and marginal returns in concrete market conditions with varying degrees of oligopoly and countervailing power be quantified and measured? It is one thing to use a quantitative term with reference to a theoretical category which has no counterpart in reality; it is altogether different to quantify and measure an actual social phenomenon. Any substantive quantification and measurement in a concrete situation encounters the greatest practical

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

difficulties. Thus, what are believed to be clear-cut quantitative definitions and tools of analysis turn out, upon closer examination, to be pseudo-quantitative in content. Hence, actual quantification and measurement are not quite as successful in economic analysis as is commonly believed.

Before turning to the basic issues raised by attempts to quantify social costs it is important to stress that there are several ways to express at least some of the social costs of business enterprise in quantitative and even monetary terms. Thus, the loss of wages and output due to occupational diseases and industrial accidents and the costs of medical and hospital care due to partial and permanent disablement can be calculated and compared with actual compensation payments available under Workmen's Compensation or Social Security Acts. Evidence of soil erosion and soil depletion can be measured in terms of reduced soil fertility and the commercial value of crops not produced. The commercial losses caused by soil erosion and floods can be ascertained with a reasonable degree of precision. We can even calculate the capital value of resources lost once we agree on the rate at which to discount a stream of income derived in the past which would have been available in the future had the competitive exploitation of given resources not led to their premature depletion: It is possible to indicate the extent of (technically) unnecessary wells in the competitive exploitation of an oil field and similar duplication in capital in mining and transportation; we can estimate the resulting higher costs of recovery and loss of unrecoverable underground resources; we can ascertain the social costs involved in the high bankruptcy rate of small retail trade and we can calculate the costs of sales promotion as a percentage of national income[22]. An attempt has even been made to calculate the social costs of migration due to technological change[23].

Another indirect approach to measure social costs, at least partially, would be to estimate the outlays required in order to remedy the damages caused by various private productive activities. For example, it is quite possible to arrive at quantitative estimates of the extra costs of cleaning buildings exposed to polluted air. Another method of quantifying social costs would be to calculate the costs of preventing their occurrence. For example the costs involved in the installation of proper filters or waste treatment equipment might be used to measure at least

[22] This is not to say that much reliable quantitative information is available on these elements of social costs or that any systematic effort has ever been made to collect statistical data concerning them. There is no time series indicating the extent and evolution of social costs.

[23] J. G. *Maddox*, The Private and Social Costs of the Movement of People out of Agriculture, American Economic Review, 1960 vol. L, (May, 1960) p. 392—402.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

some of the social costs of air and water pollution. This is a highly significant measure in so far as it would indicate the extent of the additional outlays which business enterprise would have to incur in order to eliminate the social costs.

Just as social costs can be quantified in terms of the additional private costs involved in their prevention, so the social benefits of "public institutions and public works" can be given a quantitative expression (and even monetary expression) in terms of the public outlays required for their production. Such a quantification presupposes an estimation of the possible range of social and individual consequences if no steps were taken to secure these benefits. For instance, what individual and social losses are likely to arise as a result of inadequate facilities for education, transportation, research, public health or, for that matter, of the failure to insist on the installation of adequate water and smoke pollution abatement equipment. If it can be shown, for example, that an investment of $ 100,000 required for the installation of smoke filtration and pollution abatement equipment would have the effect of eliminating social losses to the extent of $ 200,000 we will have quantified social costs as well as social benefits.

The foregoing discussion points to genuine possibilities of quantifying social costs and social benefits if a serious intellectual effort were made to this end. However, it must be admitted that some real difficulties stand in the way of the quantification and measurement of social sosts and benefits in monetary terms. First, there is the problem of joint causation. Air and water pollution are caused not only by private industries. Private consumers and public utilities are important contributing factors. Unemployment due to technological processes cannot be easily separated quantitatively from the unemployment caused by other factors. In the last analysis the general interdependence of all elements of the economy represents a serious obstacle to the precise measurement of the social costs of business enterprise.

A second and even more serious difficulty becomes evident if we consider the social costs resulting from the competitive exploitation and depletion of renewable and non-renewable resources. For clearly the magnitude of these social losses depends upon the value which these resources will have in the future. The discounted future value of these resources may be said to provide some measure of the present magnitude of the losses represented by their depletion. However neither the discount rate nor their future value nor indeed the number of generations to be considered are objectively given. The future value cannot be ascertained since it depends largely upon the importance which the present generation attributes to the interests and values of its descendants. However, the fact that the social costs of depletion

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

cannot be determined with a desirable degree of precision must not be taken to prove that no social costs arise from the depletion of resources. It would be hazardous to assume that the future will take care of itself and that technical progress and research will automatically provide us with alternative resources of energy as we deplete our present ones. On the other hand, it is problematical to subordinate the interest of the present generation to those of future generations, particularly if we consider that the future may depend upon a new and different technology and resource pattern. Somewhere between complete disregard, and complete subordination of the present to the future lies the answer to a rational resource policy.

Finally we have to consider the heterogeneity of social benefits such as education, public health and defense which are essentially incommensurable except in as far as they require scarce resources for their gratification. Interesting as it might be to supplement our national output and income accounting system of national bookkeeping in terms of social benefits and social costs, the establishment of such a system of accounting would raise certainly more questions than can be answered here. What is needed is the promotion of empirical research designed to establish more precise measurements of the various categories of social losses and social benefits in monetary as well as in terms of general social estimates of their importance with a view to formulating the protective legislation that may be called for.

However, in the light of our distinction between formal and substantive rationality it would be unwarranted to confine the quantification of social costs and social benefits only to measurements in monetary terms or market values. As a matter of fact as long as we look upon business accounting as the model of social evaluation and use the latter as a general yardstick of all quantification and measurement we effectively block any intellectual and practical progress in this field. As we have pointed out, business calculations deal with quantities such as receipts and expenses and net gain in monetary terms. Formal economic analysis which views all transactions in this light merely follows the pattern of business calculations. There is nothing wrong with this procedure as long as it is clearly understood that business decisions aim at a fixed objective which requires no further deliberation. Maximization of net profits (a numerical quantitity) represents a single objective which neither admits nor requires any further reflection or thought as to the kind and quality of purpose involved. However, as we have shown, such profit and loss calculations differ radically from the constructive use of intelligence and deliberation[24] about actual ends or actual

[24] The distinction follows closely Dewey's distinction between deliberation and calculation. See Human Nature and Conduct, op. cit. pp. 199—222.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

damages and harmful effects. In the case of social benefits and social costs we are confronted with qualitatively different and heterogeneous benefits (or ends) and diseconomies which, even if they could be expressed fully in terms of market prices, would still call for deliberation before it would be possible to arrive at a valuation. Even if possible, a simple business calculation would not be enough. The question is not how "profitable" it would be to prevent the pollution of the natural environment but what importance we attach to having clean air and clean water. In evaluating any of these objectives it is a prerequisite to know the consequences of polluted air and water on public health and other values. While it is doubtless helpful to inquire into the costs of pollution abatement, no refinement of our tools can finally help us to quantify the "value" of heterogeneous qualities in monetary terms.

Thus we reach once more the limits of our traditional approach to the appraisal of economic magnitudes in terms of market prices. Indeed the problem of quantification of social costs and social benefits cannot find a completely satisfactory solution on the basis of exchange values. As extra-market phenomena their magnitude cannot be adequately expressed in numerical terms which serve the purely formal and much more simple business calculation. Nor is this surprising. For there is no reason to assume that it is tenable to transfer criteria of formal rationality to the sphere of social costs and social benefits, which can be properly evaluated only in terms of criteria of substantive rationality and dynamic analysis. The question of the adequacy and transferability of concepts raises issues which lie outside the domain of the present paper. And yet they cannot be entirely avoided. Suffice it to indicate here with dogmatic brevity what we regard as the essential implications of our general position.

We have made it clear that any concern with social costs and social benefits calls for a substantive approach to economic analysis. The evaluation of social costs and social benefits presupposes an emancipation from calculations in terms of formal market prices and a consideration of actual human wants and the ways and means by which resources can be mobilized for the enhancement of public welfare. This presupposes a deliberate concern for "the ultimate aims of man" as Alfred Marshall[25] put it. Substantive economics cannot refrain from taking account of individual wants and social requirements. That is to say we cannot avoid making distinctions between "essential" and "non-essential" needs[26]. Such a distinction can be based upon objectivized

[25] Alfred *Marshall*, Principles of Economics (London, MacMillan and Co., 1938) (8th ed.) p. 17.

[26] See, for instance, Veblen's distinction between „productive consumption" and "conspicuous waste" and "superfluities", and Vershofen's equally dualistic classification of wants into those which serve the maintenance of human life

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

social minima which could serve as a starting point for the identification of major social deficiencies. We must identify those sectors of the economy most likely to lag behind in economic and social development. This would enable us to determine social priorities in the light of available means and to decide upon the increase of resources in the light of established needs. To repeat, the criteria of social evaluation are not supported by the formal rationality principle (e.g. maximization of expected net monetary revenues) but are based upon the principle to maintain adequate levels of satisfaction of essential human wants at the lowest possible costs within the limits of available resources[27].

This is not a problem of defining a formal general optimum but a pragmatic task of improving the actual state of individual and social welfare. Indeed, what matters most in this context is the determination of the general direction in which to move and less the attainment and calculation of equimarginal utilities from the last additional dollar spent in all lines of endeavor. In practice the determination of social priorities and hence the quantification problem is considerably simpler than would appear in the light of the refinements of traditional formal value and price theory. While there are always a number of ends to consider (except perhaps in times of emergency) they are not as numerous as is sometimes believed. Indeed, if there were a multitude of ends, if we permitted them to become unlimited in number and scope we could not act at all. We must select and deliberate about our ends and in this deliberation we must be concerned less with the calculation of indeterminate and indeterminable future results, which escape our foresight and are always contingent on new developments, than with present deficiencies and short-term projections in the light of available means. The concrete situation, if properly surveyed and analyzed in the light of available means, limits the possible number of goals and narrows our choices[28].

---

and those which serve the desire for prestige and status (Geltung) in society. See T. *Veblen,* The Engineers and the Price System (New York, B. W. Huebsch, 1921) pp. 108—110, and *Vershofen,* Wirtschaft als Schicksal und Aufgabe, (Leipzig, Kochler und Amelang, 1930) p. 265.

[27] We thus support Gottl's insistence that the (substantive) notion of economy must include ipso facto the exploration and determination of actual needs and is concerned with the equalization and adjustment of needs to the "situation" and the "situation" to the needs. F. *von Gottl,* Wirtschaft und Technik, Grundriß der Sozialoekonomik, vol. II, (Tübingen, I. C. B. Mohr, 1924) p. 11.

[28] While it would be "wilful folly", as *Dewey* put it (Human Nature and Conduct, op. cit. p. 229) to fasten upon some single all-important end without regard to the consequences which such a neglect of other ends carries with it, it is nevertheless true that social goals must be set and deliberately selected and, as such, inevitably imply a subordination and perhaps neglect of other ends. This need not be a violation of the principle of substantive rationality provided we are proceeding in accordance with a social scale of essential and less essential needs.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In fact, objective and scientifically arrived at minimum standards tend to assume, for instance in the field of public health, the character of a norm of almost overruling importance in view of the fact that any violation of such standards endangers human health and survival. If this is granted maintenance of social minima once agreed upon becomes literally a technical question which, unlike an economic question, leaves little or no doubt as to the choice of the most appropriate means in accordance with the principle of achieving the result with the least expenditure of resources[29]. That is to say the maintenance of a safe social minimum, once defined and socially agreed upon, would call only for the traditional cost-consciousness and awareness of technical efficiency of the engineer. Needless to add that we are not suggesting that the establishment of social minima in some fields transforms all economic problems into technical questions. What we do suggest as undeniable is the fact that as we extend the applicability of social minima we "rationalize" and "objectify" the determination of social costs and social benefits and remove their evaluation increasingly from the realm of subjective or ideological self deceptions and distortions.

This brings us finally to the problem of the *social* evaluation of social benefits and social costs which has remained the least explored problem of social theory despite the fact that the issues have been raised from time and time. What has kept the discussion in a state of suspense is the subjectivist-utilitarian bias of our value theory and the Benthamite tendency to consider society (or the nation) as a theoretical fiction. Let us emphasize therefore, from the very outset, that far from being in conflict with individual wants, social needs and social benefits actually are the consequences of private decisions. The exploration of these interrelationships between private and social needs is the legitimate objective of government and the prerequisite of a civilized and democratic society. "A government that wants to meet the hopes and wishes of the citizen must take upon itself the consequences of the citizen's own planning"[30]. The requirements of civilized life and the principle of substantive rationality demand that the tendency toward social imbalance of the price system be counteracted by the continuous objective determination of social need and potential social benefits. Such determination must not be guided by market prices—not even competitive market prices—because the market reflects only effective demand and, moreover, is directly responsible for the emergence of social imbalance and social costs. That is market demand reflects fully the inequalities of income, the time preference of the individual and, particularly in

[29] M. *Weber*, op. cit. 161 and F. *von Gottl*, op. cit.

[30] Statement by Prime Minister Erlander of Sweden in Washington, The New York Times, April 4., 1961.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

affluent societies, the effects of sales promotion. The determination of social needs and social benefits must reflect the substantive i.e. recognizable needs and desires of the average low-income consumer. In short, social evaluation must be more democratic (substantively speaking) than the evaluation which emerges in the interaction of supply and effective demand. If this consideration is relevant for advanced countries it is even more so for the underdeveloped world which has long suffered from a neglect of social overhead investments and even greater inequalities in incomes. In short, the theory of social value must be based upon a democratic theory of consumption[31]. There is no reason why, at least in principle, decisions as to social priorities could not be arrived at by a majority vote. The removal of Indias's deficiencies in sanitation, drinking water, or electricity just as the elimination of air pollution in the United States can be made the subject of a referendum.

We do not deny that the social evaluation of the relative importance of social benefits and social costs will always carry elements of a political decision as to social purposes and goals. In this connection it cannot be emphasised too strongly that the determination of social benefits and social costs does not take place in a vacuum but will always be in part derived from the concrete conditions and necessities of the socio-economic and political situation. Admittedly this relationship does not give rise to an unequivocal and self-evident determination of social goals and social values; but it limits the influence of arbitrary ideological factors and facilitates the formulation of aims and priorities which are accessible to scientific interpretation and the pragmatic test[32].

---

[31] "What kind of consumption should be planned? Should it take the consumption of the more highly developed countries as a model? Should it be guided by whatever market demand exists ...? Or should production be tailored above all to serving as cheaply as possible the recognizable needs and desires of the average low-income consumers? If these questions are not faced deliberately they may be answered without thought. In particular there is danger that the consumption patterns of the more developed countries will be followed as a matter of course. The theory of consumption must, I think, be more democratic than this ... Cheap bicycles are more important than cheap automobiles". J. K. *Galbraith* address at Bombay University, July 31. 1961. Quoted from Official text, United States Information Service, New Delhi. p. 10.

[32] Max *Weber* did not deny that such aims and even political aims could be derived from a disciplined interpretation of the objective conditions of the historical situation. Certainly his great courage to stand alone and to say what was often unpleasant for many and his insistent advocacy of clearly political aims and causes (cf. his concept of the lasting interest of the nation, his critical views on bureaucracy and socialism, his belief in the need for the entrepreneurial type despite his conviction of the nefarious political influence of the "gentlemen from heavy industry") can only reflect a basic conviction that it was possible to derive ends from a dispassionate analytical observation and comparison of events and social conditions („die Dinge aus sich selbst zu verstehen") and brings him almost close to John Dewey's position that ends are of the nature of hypotheses which can be established and worked out in the

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

There remains the important question of how the necessary consistency and interdependence of the various parts of the economic process can be established in harmony with social values and social development goals particularly under dynamic conditions. With this question we cannot avoid reopening a discussion which has long been considered as closed and has all but disappeared from economic analysis: the problem of calculation in real terms. All experiences made during the last decades in connection with economic planning seem to support the conclusion of those who have argued that planning and the translation of social goals into an internally consistent development process call for a calculation in real terms rather than in terms of prices.

This is relevant for our discussion. For social costs and social benefits are to a large extent extra-market phenomena. Hence the price system cannot be relied upon to provide the criteria for their social evalution. Social costs as well as social benefits are heterogeneous in character, they cannot be evaluated in terms of a single denominator. As far as social benefits are concerned the criteria available are social minima based upon a substantive and democratic evaluation of social needs and requirements and their comparison in real (physical) terms with available resources. What makes it possible and necessary to reopen this problem afresh are recent advances in our techniques and our knowledge concerning the quantitative input-output relationship between different industries. These studies have opened up new possibilities to express in quantitative terms the real costs of different social goals. Input-output balances provide the basis for a rational approach to the important task of coordinating output targets and input requirements throughout the economy. They yield the necessary data for the calculation of interdependencies and growth correlations between different sectors of the economy. Finally, knowledge of the physical interindustry relationships answers the important questions related to planning the capacity of supplementary investments called for by any large scale multipurpose project.

By informing us about the real costs in terms of resources of labor required for the achievement of particular goals or benefits input-

light of the concrete conditions available for their realization. See *Dewey*, op. cit. p. 234 and Logic, The Theory of Inquiry (New York, Holt, Rinehart and Winston, 1938, pp. 180, 497. On the whole problem see F. H. *Blum*, op. cit. and The Meaning of Max Weber's Postulate of Freedom from Value Judgments, American Journal of Sociology, Vol. L., No. 1. (July 1944) pp. 44—52. See also G. *Weippert*, Zur Problematik der Zielbestimmung in wirtschaftspolitischen Konzeptionen, in H. J. Seraphim, (ed.) Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Band 18, (Berlin, Duncker and Humblot 1960) pp. 185—8. See however, H. *Giersch*, Das Problem der Objektivität des wirtschaftlichen Urteils und der Lösungsversuch der neueren Lehre vom wirtschaftlichen Wohlstand. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, Bd. 107, 1951, pp. 247 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

output studies would contribute to the quantification (in real terms) of social benefits. The problem of social choice and the determination of social preferences thereby becomes easier than is usually assumed. There is no reason why such choices and priorities cannot find expression in schedules of (controlled) relative prices expressed in monetary terms for accounting purposes. However, even if this is done the criteria of substantive rationality and economic optimum will always have to be expressed in terms which permit the measurement of the attainment of higher levels of productivity or decreasing real costs. In practice this can only mean that conditions of economy-wide balances between total supply and social demand are maintained through the speedy removal of deficiencies, bottlenecks and excess capacities. Indeed what often counts most in practical affairs is the making of decisions with a minimum of delay. This time dimension of decision making is of the greatest importance in judging the substantive rationality of economic planning. For due to the interdependence of the economic process delays in decision making often have more farreaching effects than bad decisions made on time[33]. Admittedly we face here the question of how far measurements of dynamic technical efficiency can serve as an index of substantive socio-economic efficiency. To deal with this question would take us beyond the scope of the present paper.

As we have indicated above, calculations in real terms as indeed any substantive approach to economics has its own problems and sources of inefficiencies[34]. No one will deny that political factors and ethical value judgments are bound to influence the decisions to minimize social costs and to realize social benefits through social investments and public

---

[33] „A bad decision made on time will not usually be as costly as a good decision made too late. The bad decision can often be reversed at low costs. The time lost waiting for the good decision can never be retrieved." J.K. *Galbraith,* Public Administration and the Public Corporation, Address, Indian Institute of Public Administration, August 25. 1961. Official Text, United States Information Service, New Delhi, p. 6.

[34] Max *Weber* traced these problems to the fact that the standards of substantive rationality may not command the necessary minimum of consensus in society; that the "administrators" may be swayed by their own personal sentiments which might differ from those of some social groups; that political pressures of important social groups might force them to adopt standards favorable to them, and, above all, that changes in technology and preferences would necessitate new calculations and a reallocation of the "input-mix". Nevertheless, while Max Weber felt that Otto Neurath's plea for calculations in kind was open to criticism, he considered his suggestion as "penetrating" and "stimulating" and did not deny that "calculation in kind" could become a rational technique. In fact he expressly stated that as long as the maintenance of social minima objectively defined without discrimination of some segments of the population is the standard of calculation the substantive approach may actually satisfy the criteria of the formal optimum. Max Weber, The Theory of Social and Economic Organization op. cit. pp. 202—212.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

works. The economy is never completely free of such political and ethical influences. And it is true that conflicts of interests and elements of coercion will intrude into the political process and hence influence the evaluation of social benefit (and social costs) and the determination of social priorities. However, the fact that for many decades *silicosis* was not recognized as a social cost or that the same social costs may be treated differently in different societies may indicate differences in the distribution of political power but it does not refute the objective character of social costs. Similarly, the fact that many underdeveloped countries do not provide an adequate system of education or sanitation cannot affect the objective character of the social benefits obtainable from "investments" in the human factor. Nor can the realization that different people may place a different (subjective) value on the benefits of education and health deny the objective chracter of the advantages which a literate and healthy population enjoys over an illiterate and disease-ridden one.

Social Costs and Social Benefits — Their Implications for Public Policy and Economic Development

The foregoing analysis has left no doubt that the principles of formal rationality cannot define an optimum of social efficiency. On the contrary, by systematically neglecting the extra-market phenomena of social costs and social benefits, formal rationality is basically in conflict with and opposed to substantive rationality. While the former may be useful as a scientific fiction for the explication of the behavior of the entrepreneurial unit engaged in business accounting — although even this usefulness has been questioned — it differs in content from substantive rationality and hence does not provide an adequate norm for the formulation of economic policies.

It is therefore pertinent to ask whether and how the presence of social costs and social benefits influences the formulation of practical policies in industrially advanced countries and what may be their significance for the underdeveloped world. We have already indicated that the recognition of social costs and social benefits is not simply a matter of empirical research but depends to some extent upon the distribution of power in society (both "original" and "countervailing" power in Galbraith's sense). The greater the spread of countervailing power the greater the likelihood that taxes and protective legislation will be used to translate social costs into private costs and that provisions will be made for public investments for the creation of social benefits. Whether and which social costs and social benefits will be taken into account depends therefore upon the political structure of society.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

There can be no doubt that the existence of social costs and social benefits calls for interference with the competitive process. This interference which has the purpose of protecting society against socially destructive processes aims at translating the "variable" (or shifted) social costs into fixed "social overhead charge"[35] and by means of subsidies, public investments or public enterprises, encourages or enforces the production of social benefits. Such interference does not differ basically from the system of laws which regulates traffic or declares certain activities as unlawful if they are directed against the person or property rights of the individual. Whether these interferences with the competitive system have actually gone far enough or have gone beyond what was necessary is a question which cannot be answered in general terms but require detailed case studies.

In any event much of our contemporary labor and social legislation have the purpose of internalizing the social costs of production into entrepreneurial cost accounts. It has been suggested that not only the history of economic and social legislation but of economic development in general could be written as the history of the success or failure to internalize the social costs of production and of the struggle to limit and resolve the conflict between individual and social interests[36]. That is to say economic history and economic policies have been shaped by precisely those aspects of economic life which economic theory in its preoccupation with formal rationality has either neglected or ignored altogether.

More significant, particularly in the context of the economics of growth, is the question of the relevance of social costs and social returns for the acceleration of the development process. It can hardly be denied that the process of economic growth is bound up with substantial social costs such as the large-scale disruption of traditional processes of production and of old ways of life. Indeed, many of the classical cases of social costs such as the expulsion of farm workers from the land, the impairment of the health of women, children and of adult laborers, the depletion and erosion of the soil, the pollution of air

[35] Borrowing and extending the meaning of J. M. Clark's concept of overhead costs Blum speaks of social overhead or constants costs with reference to all those elements of costs and benefits for which society has already chosen to assume responsibility and speaks of social variable costs with reference to those elements of costs and potential social benefits which society permits to be shiftet or to go unrealized. See F. H. *Blum*, Social and Economic Implications of the Fair Labor Standard Acts, Industrial Relations Research Association, Proceedings, Cleveland, Aug. 1956, pp. 167/183.

[36] K. P. *Hensel*, Über die wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Willensbildung und Willensverwirklichung in verschiedenen Ordnungen, in H. J. Seraphim, (ed.). Probleme der Willensbildung und der wirtschaftspolitischen Führung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Band 19, (Berlin, Duncker and Humblot, 1959) p. 21.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

and water, the obsolescence of old skills, the easy shift of the social overhead costs of labor in periods of unemployment, the development of city slums arose first in the course of rapid economic advances in Western Europe during the Industrial Revolution. Indeed, it may be argued that the institutional arrangements which concealed the social costs of these early innovations and the absence of legislation which made it possible to shift these costs to third persons or to society-at-large were largely responsible for the dynamic character of economic change during the initial stages of the Industrial Revolution. Hence, any attempt by social legislation to force entrepreneurs to bear at least part of these social costs may have the effect of slowing down the process of economic development. In the light of this doctrine[37] it would appear that rapid economic development presupposes the systematic neglect of social costs; and current attempts in many underdeveloped countries to force their productive units to internalize some of the social costs of production will have the effect of slowing down the rate of economic growth. *Prima facie* this argument seems to be irrefutable. However, closer analysis particularly of the economic effects of social costs and social benefits on the process of economic development reveals its limitations. In the first place, while it is true, that the systematic neglect of social costs may make it possible to invest in projects which could not be undertaken if the social costs had to be internalized it is equally true that the social costs once shifted have important adverse and cumulative repercussions on economic and social welfare. Thus, if in their effort to minimize the cost of current production farmers in the underdeveloped world increase the rate of soil depletion and erosion at a more rapid rate in for instance Africa, Asia and South America; if expansion of industrial production in the growing cities of Asia is associated with the uncontrolled growth of slums and the widespread pollution of air and water[38]; if the introduction of new industrial techniques is permitted to proceed without regard to the non-amortized value of older equipment in existing firms and the obsolescence of older skills; in short, if nothing is done to minimize these social costs of development, private costs are bound to rise before long if, indeed, the whole development process may not be brought to a halt by the exhaustion of the soil, the impairment of the human factor and the inevitable political polarization which such a policy of laissez-

[37] For a recent elaboration of this thesis see A. O. *Hirschman*, The Strategy of Economic Development, (New Haven, Yale University Press, 1958) pp. 58—59.

[38] The average monthly fall of soot in Calcutta is currently estimated at 25 tons per square mile, Economic Weekly, (Bombay), 1/2/60. Needless to add that practically all domestic and industrial wastes in the underdeveloped countries are discharged without prior treatment into waterways.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

faire is bound to entail. In addition, and more specifically, it is an illusion to believe that social losses affect only future generations. Destructive farming practices and methods utilized in minimizing current costs of production in agriculture which deplete and erode the soil may raise the costs of next year's crops not only on those farms whose owners were responsible for the soil destruction, but on all farms in the region. Similarly, air and water pollution affect not only human health but raise the costs of production generally. The same point can be made in connection with all those practices which lead to exhaustion of other renewable and non-renewable resources. In short, social costs are really not "unpaid", if they are not avoided they have to be paid by somebody. And their cumulative effect may actually slow down the development process.

Finally, the thesis that protective legislation and the resulting internalization of social costs into private costs tends to retard the rate of economic growth also ignores the fact that the prevention of social costs may be considerably less costly for society than the damages caused by destructive productive practices or, for that matter, the attempt to repair the losses and damages once they have occured. In other words the (marginal) real costs involved in the prevention of air pollution is likely to be lower than the (marginal) real costs of repairs and additional medical care called for by the effects of air pollution.

The case for a more comprehensive system of social accounting and a determination of social priorities in underdeveloped countries is even stronger if we consider the case of social benefits and external economies. One of the characteristics of underdeveloped countries is their traditional neglect of social overhead capital. Investments in the human factor and in a variety of public institutions have been wholly inadequate or non-existent and have left a heritage of serious deficiencies in education, in road and transportation systems, and in public health, etc. while available economic surpluses were used either for artistic or religious purposes, monumental constructions or for "leisure goods" in Veblen's sense of the word. The innovating entrepreneur in underdeveloped countries cannot hope to appropriate and internalize many of the external economies which are created by his investment decisions. In short, while profit and capital accounting may be formally correct it is substantively speaking incorrect because it cannot consider the very real social and external benefits of investment. The practical implications of this divergence of private and social benefits for the development process may be summarized briefly as follows: Just as the social costs of production are not registered by the market directed economy, the price mechanism fails to take account of social benefits and external economies. The neglect of these extra-market phenomena

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

disqualifies the market calculus as an effective guide for investment decision. An underdeveloped economy guided exclusively by the competitive calculus would destroy the fabric of society by the cumulative effects of a variety of social costs and the inevitable neglect of essential social overhead investments in such areas as education, sanitation, defence, administration, medical care, water supply and a host of similar public services. Actually no democratic society can and will tolerate this subordination of the social system to the dictates of formal rationality. The universal reaction of society to the neglect of social costs and social benefits has taken a variety of forms all of which have had the effect of compelling the private producers to intermalize at least a portion of the social costs and to assume partial responsibility in the form of higher taxes for public investments.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Private und volkswirtschaftliche Kosten[1]

Von *Bruno Fritsch*

I. Allgemeines

Die im Zusammenhang mit dem Problem „private und volkswirtschaftliche Kosten" zu behandelnden Fragen werden im Programmentwurf zu dieser Arbeitstagung folgendermaßen formuliert:

a) Gibt es eine befriedigende und erschöpfende Systematik der Unterschiede zwischen privaten und sozialen Kosten (bzw. Erträgen)? Läßt sich eine solche Systematik aufstellen?

b) Inwieweit kann man externe Ersparnisse und Verluste auch in konkreten Fällen wertfrei definieren und inwieweit handelt es sich dabei um ein normatives Problem?

c) Welche Schwierigkeiten ergeben sich bei dem Versuch, externe Ersparnisse und Verluste in konkreten Fällen größenmäßig zu erfassen oder zu schätzen? In welcher Form werden sie, wenn überhaupt, bei wirtschaftspolitischen Fragen berücksichtigt?

d) Welche wirtschaftspolitischen Konsequenzen ergeben sich aus dem Vorhandensein externer Ersparnisse und Verluste?

Es kann nicht die Absicht dieses Beitrags sein, auf alle genannten Fragen eine erschöpfende und abschließende Antwort zu geben. Wir wollen jedoch unter Berücksichtigung der bereits auf diesem Gebiete erfolgten Arbeiten gewisse Ansätze aufzeigen, von welchen aus Antworten auf die oben gestellten Fragen möglich sind. Schon eine so beschränkte Zielsetzung kann von Nutzen sein, zumal die verschiedenen Arbeiten, die sich entweder explizite oder im Zusammenhang mit *Marshalls* Konzeption der external economies[2] und *Pigous* "The Economics of Welfare"[3] implizite mit dem Problem der volkswirtschaftlichen Kosten beschäftigen, noch keine erschöpfende Systematik der einzelnen Arten nichtprivater Kosten und demzufolge auch keine be-

[1] Dieser Arbeitsbericht erschien in leicht veränderter Fassung als Aufsatz unter dem Titel „Zur Theorie und Systematik der volkswirtschaftlichen Kosten" in der Zeitschrift Kyklos, Vol. XV, 1962, Fasc. 1, S. 240—278.

[2] Vgl. Alfred *Marshall*, Principles of Economics, 8th ed., 1920, repr. London 1947, chapter X, pp. 267 ff.

[3] Vgl. A. C. *Pigou*, The Economics of Welfare, 4th ed., London 1952, chapter IX, pp. 172 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

friedigende Abklärung der Unterschiede zwischen privaten und sozialen (volkswirtschaftlichen) Kosten gebracht haben. Bei unserer Arbeit werden wir auf Fragen stoßen, die mit den obengenannten eng zusammenhängen, wie zum Beispiel: Durch welche normativen Beschränkungen der gesellschaftlichen Wohlstandsfunktion können wirtschaftspolitisch operable Kriterien ermittelt werden? Wie können einzelne Fälle volkswirtschaftlicher Kosten in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung berücksichtigt werden? Welcher Zusammenhang besteht zwischen volkswirtschaftlichen Kosten und dem Problem der Aufstellung gesellschaftlich verbindlicher Prioritäten? Diese bedenkliche Erweiterung des Problemkreises läßt sich bei der Behandlung des Problems der volkswirtschaftlichen Kosten nicht vermeiden, weil sie außerhalb der preistheoretisch bestimmbaren Relationen auftreten und deshalb Fragen der Wirtschaftsordnung, der gesellschaftlichen Wohlstandsfunktion, ja der Wohlstandsökonomik überhaupt, einschließlich der Entwicklungsplanung, aufwerfen. Ihre Behandlung wird um so unausweichlicher und dringender, je mehr volkswirtschaftliche Kosten aller Art durch die immer stärker werdenden außermarktmäßigen[4] Interdependenzen der entweder schon existierenden oder im Aufbau begriffenen Industriegesellschaften entstehen.

Ein besonderes Merkmal der volkswirtschaftlichen Kosten liegt in der Vielfalt ihrer Erscheinungsformen. Ihr Erscheinungsbereich erstreckt sich von empirisch erfaßbaren Fällen, wie zum Beispiel der industriell bedingten Gewässer- und Luftverpestung, ferner der durch übermäßigen Kahlschlag verursachten Bodenerosion, den volkswirtschaftlichen Kosten im Transportwesen usw. bis zu den quantitativ nicht mehr erfaßbaren, jedoch ebenfalls wichtigen volkswirtschaftlichen Kosten wie solchen, die zum Beispiel durch eine vorzeitige Erschöpfung von Energiequellen, durch den technischen Fortschritt, durch bestimmte Konkurrenzformen, durch brachliegende Produktionsfaktoren (insbesondere in Form von Arbeitslosigkeit), ferner durch mangelnde Organisation der Forschung, durch Widersprüche in wirtschaftspolitischen Zielsetzungen und schließlich auch durch Beeinträchtigung ästhetischer Werte entstehen[5].

Abgesehen von dieser Vielfalt der Erscheinungsformen wird die systematische Abklärung des Problems der volkswirtschaftlichen Kosten

---

[4] Die Begriffe außermarktmäßig und nichtmarktmäßig werden in diesem Aufsatz synonym verwandt.

[5] Eine übersichtliche Zusammenstellung der verschiedenen Arten volkswirtschaftlicher Kosten, eingeteilt nach Meßbarkeit, Zurechenbarkeit und Form der Schädigung, gibt anhand von *Kapps* grundlegender Arbeit (K. William *Kapp*, Volkswirtschaftliche Kosten der Privatwirtschaft, Tübingen - Zürich 1958) *Evers*.

Vgl. H. *Evers*, Ein Diskussionsbeitrag zur Frage der social costs, in: Raumforschung und Raumordnung, 15. Jg., Köln-Berlin 1957, pp. 157—164.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

durch die Ungenauigkeit der Begriffe erschwert, weil, wie E. *Lauschmann* mit Recht feststellt, „mit ein und derselben Wortbezeichnung verschiedene Begriffsinhalte verbunden werden, andererseits aber auch zum Teil verschiedene Wortbezeichnungen mit gleichem Begriffsinhalt verwandt werden"[6].

II. Die Behandlung der volkswirtschaftlichen Kosten im angelsächsischen und deutschen Schrifttum

Die von *Marshalls* Konzeption der „external" und „internal economies" ausgehende und im weiteren von *Sraffas*[7] und *Pigous*[8] Arbeiten über die Divergenz zwischen marginalem Nettoprivatprodukt und marginalem Nettosozialprodukt beeinflußte angelsächsische Forschung operiert vorwiegend (jedoch nicht ausschließlich) mit den Mitteln der Marginaltheorie. Obwohl das Problem der volkswirtschaftlichen Kosten im engeren Sinne nicht direkt Gegenstand dieser Untersuchungen ist, und folglich auch die damit zusammenhängenden Fragen, wie zum Beispiel der Grad der Abhängigkeit der volkswirtschaftlichen Kosten von der Sektoralisierung, nicht näher behandelt werden, liefern diese Arbeiten dennoch eine brauchbare theoretische Grundlage für die Behandlung des Problems der volkswirtschaftlichen Kosten. Das wird besonders an der Absicht *Pigous* deutlich, die Ursachen für die Divergenz von individuellem und allgemeinem Nutzen aufzuzeigen und jene Faktoren näher zu untersuchen, die eine Maximierung der Bedürfnisbefriedigung verhindern. Die von der *Pigou*schen Unterscheidung zwischen Nettoprivat- und Nettosozialprodukt ausgehende wissenschaftliche Diskussion hat einige wichtige Erklärungen gebracht, die auch im Zusammenhang mit dem Problem der volkswirtschaftlichen Kosten wichtig sind.

---

[6] Vgl. E. *Lauschmann*, Zur Frage der „social costs", in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 4/10, 1959, p. 199. *Lauschmann* gibt in diesem Zusammenhang einen instruktiven Überblick über die Vielfalt der im angelsächsischen und deutschsprachigen Schrifttum zur Umschreibung des Phänomens der volkswirtschaftlichen Kosten verwendeten Ausdrücke: "social costs", "social losses", "external diseconomies", "uncompensated damages", "uncompensated services", "uncharged disservices", "discommodities", "unabsorbed burden", "unpaid costs", "uncompensated costs" usw. Für das deutschsprachige Schrifttum führt *Lauschmann* folgende Wortbezeichnungen an: "gesellschaftliche", "soziale", "volkswirtschaftliche Kosten", "Kosten vom sozialen Gesichtspunkt aus gesehen", "indirekte Kosten", "Infrakosten", "unvergoltene Entlastungen", "versteckte Zuschüsse", "latente" oder "soziale Kosten des Großbetriebes", "soziale Unkosten", "soziale Allgemeinkosten", "soziale Gemeinkosten", "unkompensierte Kosten" und schließlich "Sozialkosten".

[7] Vgl. T. *Sraffa*, The Laws of Returns under Competitive Conditions, in: The Economic Journal, vol. XXXVI, 1926, pp. 535—550. Wiederabgedr. in: Readings in Price Theory, London 1953, 2nd impr., 1956, pp. 180—197. Auf den ersten Seiten dieses Aufsatzes gibt Sraffa eine Zusammenfassung seines ein Jahr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Divergenzen zwischen privatem und sozialem Nettoprodukt entstehen nach *Pigou* dann, wenn unter den Bedingungen der Konkurrenz ein Teil der Ausbringung einer Produktionsmittelkombination positiv oder negativ, wie *Pigou* sagt, "in the first instance"[9], solchen Wirtschaftssubjekten „zufällt", die diese Produktionsmittelkombination nicht vorgenommen haben bzw. dafür nicht verantwortlich sind. *Pigou* teilt diesen Personenkreis in drei Gruppen ein[10]:

(1) Eigentümer von dauerhaften Produktionsmitteln, die nicht selber investieren, sondern ihre Anlagen verpachten; der Investierende ist der Pächter.

(2) Personen, die nicht Hersteller der Waren sind, die aufgrund der Investition des Investors erzeugt werden können, und

(3) Personen, die selbst Hersteller der betreffenden Waren sind.

Bei der ersten Gruppe besteht die Möglichkeit, die oben erwähnte Art der Divergenzen zwischen Eigentümer und Pächter der Produktionsmittel zu verrechnen. In der zweiten Gruppe werden Zusammenhänge aufgezeigt, die direkt das Problem der volkswirtschaftlichen Kosten berühren. Die dritte Gruppe umfaßt intraindustrielle Auswirkungen von Investitionen. Diese schon von *Marshall* behandelte Art von Interdependenzen steht im Mittelpunkt von *Pigous* Analyse[11]. Volkswirtschaftliche Kosten treten in der *Pigou*schen Formulierung als Divergenzen lediglich innerhalb der zweiten Gruppe auf. Während *Pigou* für die Erklärung dieser Divergenzen die Begriffe „marginales Nettosozialprodukt" und „marginales Nettoprivatprodukt"[12] verwendet, geht er bei der Behandlung der in der dritten Gruppe vorhandenen Relationen von Variationen des Angebotspreises einer Industrie aus[13].

---

vorher in der Zeitschrift "Annali di Economia" erschienenen grundlegenden Artikels.

Vgl. T. Sraffa, Sulle relationi fra costo e quantità prodotta, in: Annali di Economia, II, 1925, pp. 277—328.

[8] Vgl. A. C. *Pigou*, An Analysis of Supply, in: The Economic Journal, vol. XXXVIII, 1928, pp. 238—257.

[9] Vgl. A. C. *Pigou*, The Economics of Welfare, op. cit., p. 170.

[10] Ibid., p. 174.

[11] Wie wir noch zeigen werden, lassen sich die in den *Pigouschen* drei Gruppen vorkommenden Interdependenzen in einem Sektorenschema erfassen, aus welchem noch weitere, von *Pigou* nicht erfaßte Zusammenhänge ersichtlich werden.

[12] Vgl. A. C. *Pigou*, The Economics of Welfare, op. cit., p. 134.

[13] Er begründet dieses Vorgehen wie folgt: "Diminishing and increasing returns mean diminishing and increasing yields of commodity per unit of money expenses as the output of the commodity increases; increasing and decreasing costs mean increasing and decreasing money expenses per unit of the commodity as the output increases. The two sets of terms are thus, so to speak, reciprocals of one another. Both alike, however, are open to an objection. It is not clear, on the face of things, whether the returns per unit of

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Da jedoch das marginale private Nettoprodukt im Gleichgewicht dem durchschnittlichen privaten Nettoprodukt (bezogen auf die Kosteneinheit) gleich ist, ist das marginale Nettoprivatprodukt dem Angebotspreis reziprok. Das gleiche gilt für das Verhältnis des Grenzangebotspreises zum marginalen Nettosozialprodukt[14]. Die in diesem Zusammenhang von *Pigou* untersuchten Bedingungen für steigende und sinkende Erträge dienen dazu, die verschiedenen Fälle möglicher Divergenzen zwischen marginalem Nettoprivatprodukt und marginalem Nettosozialprodukt aufzuzeigen; die Ertragsgesetze als solche sind, wie *Samuelson*[15] ausdrücklich hervorhebt, nicht Gegenstand der *Pigou*schen Analyse.

In seinen früheren Schriften[16] vertrat *Pigou* die Auffassung, daß Industrien, die unter Bedingungen steigender Kosten operieren, bei Wettbewerb die Produktion zu weit, d. h. über das sozial erwünschte Maß, ausdehnen, so daß eine Divergenz zwischen dem „ideal-" und dem „competitive output" entsteht: Das marginale Nettoprivatprodukt ist dann größer als das marginale Nettosozialprodukt. Umgekehrt wird bei *sinkenden Kosten* die Produktion nicht so weit ausgedehnt, wie es vom sozialen Standpunkt wünschenswert wäre: Das marginale Nettoprivatprodukt ist *kleiner* als das marginale Nettosozialprodukt. Wie *Ellis* und *Fellner*[17] zeigen, hat *Pigou* aufgrund der Kritik von *Young*[18] seine These über die Divergenz von marginalem Nettoprivatprodukt und marginalem Nettosozialprodukt für den Fall *steigender Kosten*

---

money expenses, or expenses per unit of returns, to which they refer, are average or marginal returns or expenses; and, when diminishing returns (or increasing costs) hold for some amounts of output and increasing returns (or decreasing costs) for other amounts, there must, it would seem, be certain amounts in respect of which marginal returns are increasing (or marginal expenses decreasing) while average returns are decreasing (or average expenses increasing), and *vice versa*. It is, therefore, best, as I think, to surrender both the above forms of expression, and to distinguish industries according as they conform to conditions of *increasing, constant or decreasing supply price*." Vgl. A. C. *Pigou*, The Economics of Welfare, op. cit., pp. 215 f.

[14] Ibid., pp. 221 f.

[15] Vgl. P. A. *Samuelson*, Foundations of Economic Analysis, Cambridge, Harvard University Press 1948, p. 196: "To Pigou the problem is not at all one of increasing or decreasing returns; it is only a question as to whether each unit is taking account of its full effect upon social magnitudes (other than prices), or whether it is not. If it is not, that is all that we mean by external economies, then there is of course need to interfere with the 'invisible hand'."

[16] So besonders in seinem Werk "Wealth and Welfare" (London 1912), das 1920 unter dem Titel "The Economics of Welfare" in erster Auflage in London erschien.

[17] Vgl. H. S. *Ellis* and W. *Fellner*, External Economies and Diseconomies, in: Readings in Price Theory, op. cit., pp. 242—263.

[18] Vgl. A. A. *Young*, Pigou's Wealth and Welfare, in: The Quarterly Journal of Economics, vol. 27 (Aug. 1913), pp. 672—686.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

revidieren müssen[19], da er damals noch nicht zwischen steigenden Kosten je Produkteinheit bei *konstanten* Faktorpreisen (unter der Bedingung technologisch verursachter Änderungen) und steigenden Kosten als Folge *steigender* Faktorpreise, d. h. zwischen monetären und realen Veränderungen, unterschied. Im erstgenannten Fall handelt es sich um Nettokosten für die Gesellschaft; die Wirkungen auf Industrie und Gesellschaft sind die gleichen. Im zweiten Fall jedoch handelt es sich um monetäre Transfers (Kaufkraftübertragungen), d. h. um *Renten*, die unter den angenommenen Bedingungen die höher bezahlten Faktoren beziehen, also nicht um Kosten, die für die Gesellschaft als Ganzes anfallen. Dagegen hielt Pigou seine These aufrecht, daß bei sinkenden Kosten, die durch technologische Ersparnisse verursacht sind[20], das marginale Nettoprivatprodukt kleiner ist als das marginale Nettosozialprodukt, d. h. die Produktion nicht so weit ausgedehnt wird, wie es sozial erwünscht ist.

Abstrahiert man, wie *Ellis* und *Fellner*[21], vom Fall der technologisch bedingten Kostensteigerungen, dann läßt sich der Nachweis erbringen, daß bei steigenden Faktorpreisen die von *Pigou* ursprünglich behauptete Divergenz zwischen idealem, d. h. sozial erwünschtem, und Wettbewerbsoutput nicht existiert[22].

Die Kritik von *Young, Ellis* und *Fellner* hat zu dem Ergebnis geführt, daß 1. ein durch externe Mehrausgaben für Faktorleistungen bedingtes Steigen der intramarginalen Kosten keinen Kostenzuwachs für die Gesellschaft (volkswirtschaftliche Kosten) bedeutet, sondern *Rente* ist, die den Faktoren zufällt, und daß 2. ein durch technologische Ersparnisse ermöglichtes Fallen der Kosten (was *Pigou* "decreasing supply price" nennt) gleichermaßen Vorteile für die Industrie wie für die Gesellschaft bietet, also den Charakter von sozialen Vorteilen (volkswirtschaftliche Kosten mit negativem Vorzeichen) hat[23]. Diese auch in bezug auf das Problem der volkswirtschaftlichen Kosten wichtige Klärung des Unterschiedes zwischen monetärem Transfer und realem Verzehr von Produktionsfaktoren erfolgte jedoch vor allem im Zusammenhang mit der Diskussion über Divergenzen, die in *Pigous* dritter Gruppe auftreten. Die Behandlung dieser Divergenzen berührt zwar direkt die

---

[19] *Pigou* hat in der zweiten Auflage seines Buches "The Economics of Welfare" die in der ersten Auflage vertretene These, daß unter den Bedingungen steigender Kosten die wettbewerbsmäßige Ausbringung (competitive output) die ideale Ausbringung übersteige, fallen lassen.

[20] Es handelt sich um volkswirtschaftliche Kosten mit negativem Vorzeichen.

[21] Op. cit., p. 262.

[22] Ibid., p. 253.

[23] Vgl. H. *Krüger*, Die Problematik der „volkswirtschaftlichen Kosten", Diss., Marburg 1959, p. 33.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zentrale Frage des Wettbewerbsoptimums und des sozialen Optimums, sie eröffnet jedoch nicht den Zugang zu allen Problemen der volkswirtschaftlichen Kosten. Das gleiche gilt für die Arbeit von *Hicks*[24], jedoch nicht für die von *Scitovsky* vorgenommene Erweiterung der *Meade*schen Definition der externen Ersparnisse[25] auf nichtmarktmäßige Interdependenzen zwischen Konsumenten und Produzenten, wodurch er vier Typen von nichtmarktmäßigen positiven und negativen Reperkussionen erhält[26]. *Scitovsky* bringt damit den ersten Ansatz zu einer Sektoralisierung, die für das Problem der „Internalisierung" und „Externalisierung" der positiven und negativen Auswirkungen der nichtmarktmäßigen Interdependenzen entscheidend ist. Bei der weiteren Behandlung des Problems der volkswirtschaftlichen Kosten wurden sowohl diese Ergebnisse selbst als auch ihre wohlfahrtstheoretischen und entwicklungspolitischen Implikationen zu wenig beachtet, was um so erstaunlicher ist, als gerade *Scitovskys* Arbeit dafür einen geeigneten Ansatzpunkt bietet.

Im Vergleich zu diesen theoretisch interessanten Arbeiten, die jedoch noch keine wirtschaftspolitisch operablen Ergebnisse erzielt haben, stehen im deutschsprachigen Schrifttum praktische Fragen der Schadenverhütung und der „Raumplanung" im Vordergrund. Die meisten Arbeiten sind empirisch orientiert und klassifizieren einzelne Fälle volkswirtschaftlicher Kosten vorwiegend nach morphologischen Gesichtspunkten, wodurch begriffliche Unklarheiten entstehen. So sprechen einige Autoren schon dann von volkswirtschaftlichen Kosten, wenn bestimmte Kostenelemente (d. h. ein Teil des zur Leistungserstellung erforderlichen Wertverzehrs) auf Dritte abgewälzt und *in dieser Höhe* von den Betroffenen getragen werden. Andere Autoren verstehen unter volkswirtschaftlichen Kosten nicht nur die abgewälzten Kosten (was ein Distributionsproblem aufwirft), sondern die durch diese Abwälzung entstehenden Schäden (also Mehrkosten), die, falls eine Abwälzung nicht möglich wäre, hätten verhindert werden können[27]. Wie wir später sehen werden, können beide Fälle in einem übergeordneten Rahmen ihren Platz finden; nichtsdestoweniger müssen sie aber aus theoretischen Gründen auseinandergehalten werden.

---

[24] Vgl. J. R. *Hicks*, The Rehabilitation of Consumers' Surplus, in: The Review of Economic Studies, vol. VIII, 1941, pp. 112 ff.

[25] Vgl. T. *Scitovsky*, Two Concepts of External Economies, in: The Journal of Political Economy, vol. LXII, April 1954, pp. 134—151, ferner: J. E. *Meade*, External Economies and Diseconomies in a Competitive Situation, in: The Economic Journal, vol. LXII, 1952, pp. 54—67.

[26] Wir kommen an späterer Stelle auf die Arbeit von *Scitovsky* zurück.

[27] Wenn volkswirtschaftliche Kosten im Sinne des realen Substanzverzehrs aufgefaßt werden, dann können darunter nur diese durch die Abwälzung entstandenen zusätzlichen Kosten verstanden werden. Näheres darüber im nächsten Abschnitt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im internationalen Schrifttum über volkswirtschaftliche Kosten nimmt das Werk von *Kapp*[28] eine Schlüsselstellung ein; *Kapp* strebt eine Synthese der oben angedeuteten Forschungsrichtungen an, indem er versucht, die vielseitigen Erscheinungsformen, in welchen das Phänomen der volkswirtschaftlichen Kosten auftritt, von einer einheitlichen theoretischen Grundlage aus zu erfassen. Er gelangt damit zwangsläufig zu sehr weitreichenden wirtschaftspolitischen und methodologischen Ergebnissen[29] und weist die Richtung, in welcher auf diesem Gebiet weitergearbeitet werden sollte, um diejenigen Probleme weiterzuverfolgen, die er zwar aufzeigt, aber noch nicht abschließend löst, wie zum Beispiel das Problem der wohlstandstheoretischen Implikationen seiner Theorie oder die zwischen volkswirtschaftlichen Kosten, Wirtschaftsordnung und Entwicklungsplanung bestehenden Zusammenhänge.

III. Zur Definition und Systematik der volkswirtschaftlichen Kosten

Es werden im allgemeinen zwei Merkmale genannt, die allen Arten volkswirtschaftlicher Kosten gemeinsam sind: Erstens, sie werden nicht oder „zumindest nicht im vollen Umfang von den sie verursachenden einzelnen Ökonomen bzw. denjenigen, denen die hierüber erstellten Leistungen zugute kommen“[30], getragen, d. h. sie sind entweder teilweise oder, wie *Kapp* es formuliert, gänzlich „aus der Wirtschaftsrechnung der disponierenden Wirtschaftssubjekte ausgeschlossen“[31]. Zweitens, sie werden auf dritte Personen oder die Allgemeinheit abgewälzt[32]. Diese beiden Merkmale weisen zwar auf wichtige Charakteristiken der volkswirtschaftlichen Kosten hin, sie beinhalten jedoch für sich genommen noch nicht die Lösung derjenigen theoretischen Probleme, auf die es bei den volkswirtschaftlichen Kosten ankommt.

Unter den verschiedenen denkbaren Situationen, in welchen das Problem der volkswirtschaftlichen Kosten nicht erscheint bzw. formal verschwindet, sind besonders zwei aufschlußreich:

1. Das klassische Gleichgewichtsmodell: Unter den Bedingungen, die diesem Modell zugrunde liegen, tendiert der Wirtschaftsprozeß automatisch zur rationellsten Verwendung der Ressourcen (was Vollbeschäfti-

---

[28] Vgl. K. W. *Kapp*, Volkswirtschaftliche Kosten der Privatwirtschaft, op. cit.

[29] Dies trifft insbesondere für das Schlußkapitel seines Buches zu: Auf dem Weg zu einer neuen Wissenschaft der politischen Ökonomie, pp. 210—225.

[30] Vgl. E. *Lauschmann*, op. cit., p. 201.

[31] Vgl. K. W. *Kapp*, Artikel „Sozialkosten“, in: HdSW, 9. Bd., p. 525.

[32] Im Gegensatz zu der von *Krüger* vertretenen Auffassung ist es jedoch, wie wir noch sehen werden, nicht notwendig, daß es sich bei den „dritten Personen“ um „unbeteiligte“, außerhalb des Marktes stehende Personen handelt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gung der Faktoren impliziert) und damit zur Wohlstandsmaximierung[33]. Ein Interessensgegensatz zwischen den Produzenten und der Allgemeinheit, d. h. eine Divergenz zwischen marginalem Nettoprivatprodukt und marginalem Nettosozialprodukt, ist ausgeschlossen: Die Maximierungsbedingungen des individuellen Nutzens sind in dieser Situation identisch mit denjenigen der gesamtwirtschaftlichen Wohlstandsfunktion[34]. In diesem Modell kann es deshalb auch keine volkswirtschaftlichen Kosten geben. Diese treten erst dann auf, wenn ein oder mehrere Wirtschaftssubjekte durch die Handlungen eines oder mehrerer anderer Wirtschaftssubjekte (auch Wirtschaftgruppen oder -sektoren)[35] in der Weise direkt und außerhalb des Marktmechanismus betroffen werden, daß sie weder erhaltene Vorteile bezahlen können (oder müssen) noch für erlittene Schädigungen durch die sie verursachenden Wirtschaftssubjekte (Wirtschaftsgruppen oder -sektoren) kompensiert werden[36].

---

[33] Das Angebot von Faktorleistungen wird unter den Bedingungen dieses Modells so weit ausgedehnt, bis der Grenznachteil der Arbeit (bzw. des Liquiditätsverlustes) gleich dem Reallohn (bzw. dem Zins) ist, während die Nachfrage nach Faktorleistungen durch die Gleichheit von Faktorpreis und Wert des Grenzproduktes des jeweiligen Faktors bestimmt wird. Auf der anderen Seite wird die Nachfrage nach und das Angebot von Gütern und Dienstleistungen durch die Gleichheit von Grenznutzen und Preis bzw. Grenzkosten und Preis bestimmt.

[34] *Baumol* umschreibt diesen Tatbestand anschaulich folgendermaßen: "The basic idea behind the argument that the competitive price system is optimal is roughly that the businessman (like other members of the economy) can make money only by producing and marketing useful products and services. And he benefits only by benefitting the community and, conversely, by promoting his own interests he necessarily promotes those of the rest of the community as well." Vgl. William J. *Baumol,* Economic Theory and Operations Analysis, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, N. J., 1961, p. 258. *Scitovsky* formuliert noch präziser: "Equilibrium theory, in both its general and its partial form, is a static theory, concerned with the characteristics of the economic system when it is in equilibrium. Most of its conclusions are based on the assumptions of (1) perfect competition on both sides of every market (2) perfect divisibility of all resources and products. These assumptions underly the main conclusion of general equilibrium theory, viz., that the market economy leads to a situation of economic optimum (in Pareto's sense), provided that every economic influence of one person's (or firm's) behavior on another person's well-being (or firm's profit) is transmitted through its impact on market prices. Expressed differently, equilibrium in a perfectly competitive economy is a situation of Paretian optimum, except when there is interdependence among the members of the economy that is direct, in the sense that it does not operate through the market mechanism." Vgl. T. *Scitovsky,* op. cit., pp. 143 f.

[35] Wir kommen auf das Problem der Sektoren noch zurück.

[36] Also "... when members of the community do things which benefit others in such a way that they can receive no payment in return, or where their actions are detrimental to others and involve no commensurate cost to themselves. In such cases of divergence between social and private returns, self-interest and social interest do not coincide." Vgl. W. J. *Baumol,* op. cit., p. 258. Dazu *Scitovsky:* "It is agreed that they (gemeint sind die external economies. B. F.) mean services (and disservices) rendered free (without compensation) by one producer to another." Vgl. T. *Scitovsky,* op. cit., p. 143.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. *Das „Einsektorenmodell":* Wenn die Volkswirtschaft zu einem einzigen Betrieb konsolidiert wird, dann gibt es in einer geschlossenen Wirtschaft (d. h. ohne Auslandskonto) keine external economies oder diseconomies und damit *formaliter* auch keine volkswirtschaftlichen Kosten, denn die Anzahl der möglichen *externen* Relationen hängt vom Grad der Konsolidierung ab[37]. *Materiell* werden durch eine formale Konsolidierung die volkswirtschaftlichen Kosten lediglich zu internen Kosten, verlieren aber ihren Kostencharakter nicht[38]. Entspricht die Konsolidierung der Volkswirtschaft zu einem Konto auch den gesellschaftlichen und machtpolitischen Tatsachen, dann verwandelt sich das Problem der volkswirtschaftlichen Kosten zu einem solchen der Rationalität des gesamtwirtschaftlichen Produktionsprozesses. Es unterscheidet sich in dieser Situation von dem erstgenannten Ansatz dadurch, daß einerseits die Möglichkeit einer eigentumsbedingten Abwälzung von Kosten vom Einzelbetrieb auf die Gemeinschaft formal wegfällt, andererseits aber auch die Möglichkeit ausgeschlossen wird, sich gegen obrigkeitliche Abwälzungen von der Gemeinschaft auf den einzelnen zur Wehr zu setzen. Die volkswirtschaftlichen Kosten können deshalb durch die Abschaffung des Privateigentums (was einer materiellen Konsolidierung der Volkswirtschaft zu einem einzigen Konto gleichkommt) nicht beseitigt werden[39]. Die in einer planwirtschaftlich zentralisierten Volkswirtschaft anfallenden volkswirtschaftlichen Kosten können deshalb größer oder kleiner sein als unter den Bedingungen der Privatwirtschaft. Eine a priori Aussage über ihre Höhe ist nicht möglich.

Diese Feststellungen gestatten einige Qualifikationen, die für den Begriff der volkswirtschaftlichen Kosten, für ihre Systematisierung und

---

[37] Auf diesen Umstand weist nicht nur *Kapp*, sondern auch *Scitovsky* hin. Vgl. T. *Scitovsky*, op. cit., p. 149.

[38] Auf diese immer wieder übersehene Tatsache weist E. *Salin* mit allem Nachdruck hin, wenn er im Vorwort zu *Kapps* Buch schreibt: „Wenn in diesem Buch ‚volkswirtschaftliche Kosten der Privatwirtschaft' untersucht werden, so darf hierdurch nicht die Ansicht Platz greifen, daß bei der Überführung der privaten in irgendeine Form von öffentlicher Wirtschaft diese Kosten zum Verschwinden gebracht werden könnten. Davon kann keine Rede sein. Die volkswirtschaftlichen Kosten ergeben sich aus der Technik der Gegenwart, — ihre Realsubstanz bleibt völlig unverändert, wenn ein Privatunternehmen verstaatlicht oder ein staatliches privatisiert wird." Vorwort zu K. W. *Kapp*, op. cit., p. VIII.

[39] Selbstverständlich weist auch *Kapp* darauf hin, „daß die Sozialkosten nicht nur in der Wettbewerbswirtschaft mit ihren verschiedenen Marktformen entstehen können, sondern grundsätzlich in jeder Wirtschaftsform auftreten können. Eine zentrale Verwaltungswirtschaft kann gewisse Kosten (z. B. die Opfer, die mit einer beschleunigten Industrialisierung verbunden sind) ebenso vernachlässigen und auf gewisse Teile der Bevölkerung abwälzen, wie es der frühere Kapitalismus mit seinen Nachfragemonopolen auf dem Arbeitsmarkt getan hat." Vgl. K. W. *Kapp*, Sozialkosten, Artikel im HdSW, op. cit., p. 525.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

damit auch für ihre Abgrenzung gegenüber dem Begriff der Privatkosten wesentlich sind:

1. Volkswirtschaftliche Kosten sind ein Teilproblem im allgemeinen Rahmen der *außermarktmäßigen* Interdependenzen. Sie stehen als external diseconomies dem theoriegeschichtlich vorher und zunächst ausschließlich behandelten Fall der external economies gegenüber. Da von den einzelnen Wirtschaftssubjekten und Wirtschaftssektoren zur gleichen Zeit sowohl positive als negative Wirkungen auf andere Wirtschaftssubjekte und -sektoren in beiden Richtungen ausgehen können, die Zahl der externen (hier intersektoralen) Transfers also $n \cdot (n—1)$ beträgt, kann das Problem der volkswirtschaftlichen Kosten nicht auf den negativen Transfer von einem Sektor zu einem anderen beschränkt werden (zum Beispiel von den Privatunternehmen auf die Gemeinschaft), sondern muß auch die Möglichkeiten negativer Auswirkungen der Gemeinschaft, zum Beispiel auf den Sektor „Unternehmer", zulassen. Das Problem der volkswirtschaftlichen Kosten kann deshalb nicht erschöpfend behandelt werden, wenn sich die Untersuchungen auf einseitige außermarktmäßige Relationen, auf den Fall der Saldenmatrix $\frac{n \cdot (n-1)}{2}$ beschränken.

2. Kosten sind betriebswirtschaftlich definiert als wertmäßiger Güter- und Dienstverzehr zur Erstellung von Leistungen. Genauer: Kosten sind der für die Erstellung eines bestimmten Output an Gütern und Diensten bei gegebener Organisation und Technik erforderliche wertmäßige Güter- und Dienstverzehr. Derjenige Teil des zur Leistungserstellung erforderlichen Güter- und Dienstverzehrs, der vom Betrieb nicht erfaßt und getragen, sondern auf Dritte abgewälzt werden kann, wird in der Literatur fast ausschließlich unter dem Begriff „volkswirtschaftliche Kosten" bzw. „Sozialkosten" behandelt. *Evers* verwendet dafür den Ausdruck Infrakosten[40]. Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, daß der mit diesem Begriffsinhalt verknüpfte Tatbestand im Rahmen des allgemeinen Problems der volkswirtschaftlichen Kosten, das, wie wir sehen werden, ein Teilaspekt der außermarktmäßigen Interdependenzen ist, seinerseits einen Sonderfall darstellt. Es wird nämlich angenommen, daß (a) die Leistungserstellung des Betriebes (Output) vom Tatbestand der Abwälzung eines Teils des notwendigen wertmäßigen Verzehrs an Diensten und Gütern *unabhängig* ist und (b) lediglich ein *Transfer* dieses Kostenteils stattfindet und darüber hinaus den Betroffenen kein zusätzlicher Schaden beigefügt wird[41]. Unter diesen Umständen ist auch dieser

[40] Vgl. H. *Evers*, op. cit., pp. 159 ff.

[41] Das ist der Fall, den *Evers* annimmt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kostenteil (also im *Eversschen* Sinne die Infrakosten) „ein Teil des zur Erstellung der Betriebsleistung notwendigen Wertverzehrs“[42].

Ad a): Läßt man die erste Annahme fallen, dann ergibt sich, daß die Leistungserstellung ohne Abwälzung eines Teils des dafür erforderlichen wertmäßigen Verzehrs an Gütern und Diensten grundsätzlich sowohl größer als auch kleiner sein kann als unter den Bedingungen, die eine Abwälzung zulassen. In der Regel wird die über das sozial wünschbare Maß hinausgehende Ausbringung wieder zurückgehen (der klassische Fall, den *Pigou* annahm); die durch die Abwälzbarkeit eines Teils der betriebsinternen Kosten auf die Allgemeinheit entstandene Divergenz zwischen privatem und sozialem Nettoprodukt verschwindet. Auf der Grundlage dieser Argumentation ist jedoch denkbar, daß diese Korrektur nicht im Interesse der Allgemeinheit liegt. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn die Bedingungen, unter welchen eine Abwälzbarkeit eines Teils der betriebsinternen Kosten auf Dritte möglich ist, auf lange Sicht den technischen Fortschritt fördern[43]. Die Abschaffung (Beseitigung) der Abwälzmöglichkeit führt in diesem Falle in the long run nicht zu einer Steigerung des Wohlstands. Unter diesen Umständen müssen sogar Möglichkeiten für eine Abwälzung geschaffen werden; soweit sie im Rahmen der existierenden politischen und gesellschaftlichen Umstände nicht völlig ausgeschöpft sind, sei es, weil das Wissen um diese Zusammenhänge noch nicht Allgemeingut geworden ist, sei es — worauf wir noch zurückkommen werden —, daß eine Inkonsistenz in der social welfare function in dem Sinne besteht, daß eine Präferenz des Gegenwartkonsums mit einer Präferenz des schnellen vor dem langsamen technischen Fortschritt einhergeht, haben wir es mit dem Fall der social opportunity costs zu tun[44].

Ad b): Läßt man die reine Transferthese fallen, läßt man also zu, daß bei gegebener Ausbringung die Summe der Zeilentransfers nicht gleich groß ist wie die Summe der Spaltentransfers[45], dann kommt man den

---

[42] Vgl. H. *Evers*, op. cit., p. 160.

[43] Es ist, worauf verschiedene Autoren hinweisen, wahrscheinlich, daß wir ohne diese Art der external diseconomies heute noch keinen so hohen Stand der Industrialisierung und des technischen Fortschritts erreicht hätten.

[44] Dieser Fall ist von den sogenannten potentiellen volkswirtschaftlichen Kosten zu unterscheiden, deren Umfang vom jeweiligen technischen und naturwissenschaftlichen Wissen abhängt.

[45] Das impliziert die Preisgabe des wichtigsten Kreislaufaxioms: Die Summe aller aus den Sektoren hinausfließenden Ströme ist nicht gleich der Summe aller in sie hineinfließenden Ströme, also $\sum_{i=1}^{n}\sum_{j=1}^{n} K_{ij} \neq \sum_{i=1}^{n}\sum_{j=1}^{n} K_{ji}$, wenn K_{ij} der von Sektor i auf den Sektor j überwälzte Kostenteil ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tatsächlichen Umständen näher: Die überwälzten Kosten fallen nämlich nicht nur in gleicher Höhe, sondern in größerem Maße bei den Betroffenen an, weil sie in der Regel Schäden verursachen[46]. Der gesamte wertmäßige Verzehr an Gütern und Diensten übersteigt in diesem Falle das für die Erstellung des jeweiligen Output technisch *notwendige* Maß. Es liegt im Wesen dieser über den Transfer der abgewälzten Kosten hinausgehenden Schäden, daß sie eine direkte Folge des Transfers und damit bei Unterlassung desselben grundsätzlich vermeidbar sind[47]. Es wird in der Höhe dieser Differenz ein negativer Output geliefert, d. h. die Höhe des Gesamtoutputs ist um diesen Betrag geringer. Der Umfang der tatsächlich erfaßten Schäden[48] hängt von der Länge des Zeitraumes ab, in welchem sie zur vollen Auswirkung gelangen. Die für die Beurteilung einzelner Schäden jeweils zulässige maximale Wirkungsdauer wird durch die naturwissenschaftlichen und technischen Erfassungsmöglichkeiten bestimmt, mit deren Hilfe ein adäquater Kausalzusammenhang zwischen Ursache und Schadenswirkung gerade noch nachgewiesen werden kann. Je vollkommener solche Methoden sind, um so größer ist die Wahrscheinlichkeit, daß die volle, über längere Zeiträume sich erstreckende Schadensauswirkung, d. h. das Integral des Schadens, erfaßt und eine verläßliche Grundlage für Prognosen, zum Beispiel über die Auswirkungen des Kahlschlags auf die Witterung und damit auf die Ernteerträge, geschaffen werden kann.

Die bisherigen Feststellungen lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

1. Die Überwälzung eines Teils der betriebsinternen Kosten auf die Allgemeinheit ist noch kein hinreichendes Merkmal echter volkswirtschaftlicher Kosten. Diese umfassen im Sinne von „Zusatzkosten“[49] immer einen die überwälzten Kosten übersteigenden, abwälzungsbedingten und deshalb grundsätzlich vermeidbaren Wertverzehr.

---

[46] Das ist teilweise darauf zurückzuführen, daß die Kosten für die Schadenverhütung geringer sind als für die Schadenbehebung. *Kapp* weist auf diesen sehr wichtigen und in der Regel wenig beachteten Umstand besonders hin.

[47] Deshalb ist es nicht richtig, wenn *Evers* schreibt, daß die volkswirtschaftlichen Kosten im volkswirtschaftlichen Sinne „nichts anderes als eine Vernichtung oder Minderung von Werten, also ein materieller oder immaterieller Wertverzehr (sind), der bei der Erstellung der Betriebsleistung unvermeidbar entsteht.“ Vgl. H. *Evers*, op. cit., p. 158.
Trotz seiner Bemühungen um eine möglichst befriedigende Definition des Begriffs volkswirtschaftliche Kosten bzw. Sozialkosten hat zum Beispiel auch *Zur* diesen wichtigen Punkt in seiner Arbeit übersehen. Vgl. E. *Zur*, Wesen und Arten der „social cotsts“ unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland, Diss., Berlin 1961.

[48] Volkswirtschaftlich ist unter „Schäden“ nur der die abgewälzten internen Kosten übersteigende Teil des wertmäßigen Verzehrs an Gütern und Diensten zu verstehen. Vom Standpunkt des geschädigten Individuums aus besteht zwischen diesen beiden negativen Auswirkungen kein Unterschied.

[49] Diese Bezeichnung schlägt E. *Lauschmann* vor. op. cit., p. 201.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Die Ausbringung der Betriebe ist nicht unabhängig vom Überwälzungsvorgang; Betriebe, die in der Lage sind, Kosten zu überwälzen, tendieren unter bestimmten Bedingungen dazu, ihre Produktion über das konkurrenzwirtschaftliche Maß hinaus auszudehnen. Langfristig kann jedoch unter solchen Bedingungen auch der technische Fortschritt (zunächst auf Kosten Dritter, später aber zum Wohle aller) gefördert werden.

3. Eine formale Konsolidierung der Volkswirtschaft zu einem Konto schaltet die Möglichkeit volkswirtschaftlicher Kosten nicht aus. Handelt es sich um eine materielle Zusammenfassung der Volkswirtschaft, dann kann davon die Höhe der volkswirtschaftlichen Kosten insofern betroffen werden, als unter diesen Umständen die Möglichkeit besteht, den *eigentumsbedingten* Teil des Kostentransfers mit schädlichen Auswirkungen zu vermeiden.

4. Relevant ist in diesem Zusammenhang nur der *reale* Wertverzehr und nicht die rein monetären Transfers, also die sogenannten pecuniary external economies bzw. diseconomies[50].

5. Einige durch den Überwälzungsvorgang verursachten Schäden gelangen erst im Verlaufe einer Zeitspanne voll zur Auswirkung, die zu lang ist, um mit den Mitteln der Forschung noch einwandfrei einer bestimmten Ursache zugeordnet zu werden. Soweit solche Schäden existieren, aber noch nicht als Folge der Überwälzungsvorgänge zu den jeweiligen Ursachen zugeordnet werden können, kann man von „potentiellen" volkswirtschaftlichen Kosten sprechen[51].

IV. Die nichtmarktmäßigen Interdependenzen in einem Viersektorenmodell

Die wirtschaftspolitische Relevanz dieses Ansatzes hängt von dessen Operabilität ab, diese wiederum von der Lösung des Bewertungsproblems, das die Ansatzpunkte für die Messung der einzelnen Kostenarten liefert. Ihre Zuordnung ist jedoch nur möglich, wenn der Zusammenhang der verschiedenen Kostenarten und ihre Stellung im System der außermarktmäßigen Interdependenzen sichtbar wird. Letztere sind durch Relationen zwischen einzelnen Wirtschaftssubjekten und/oder -sektoren gegeben. Der systematische Zusammenhang zwischen den einzelnen volkswirtschaftlichen Kosten und ihre Abgrenzung gegenüber den external economies läßt sich deshalb nur anhand eines Sektorenmodells klar herausarbeiten. Damit sind die weiteren Schritte der Untersuchung vorgezeichnet: Zunächst müssen wir die möglichen

[50] Vgl. T. *Scitovsky*, op. cit., p. 147.

[51] Der Ausdruck „potentiell" wird zwar von *Kapp* verwendet, ist aber in diesem Zusammenhang nicht sehr befriedigend.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Interdependenzen anhand eines Mehrsektorenschemas aufweisen und anschließend die wohlfahrtstheoretischen Implikationen und Voraussetzungen einer vergleichbaren Bewertung der außerhalb des Marktes auftretenden Kosten und Schäden untersuchen[52].

Es seien die folgenden vier Sektoren gegeben: Haushalte (H), Produzenten (P), Staat (S) und Ausland (A). Jeder Sektor besteht aus n Elementen. Wir wollen die Relationen zwischen den Elementen der Sektoren H und P auf die Kombination des Typs einer (e) / viele (v) beschränken (Zweigliedrigkeit). Die Sektoren S und A sind eingliedrig. Die durch Handlungen oder Unterlassungen Dritter in einem Sektor auftretenden negativen Folgeerscheinungen[53] bezeichnen wir mit α, die positiven mit β. Die auslösenden (aktiven) Faktoren bezeichnen wir mit a, wenn sie für das handelnde oder unterlassende Wirtschaftssubjekt (bzw. den Wirtschaftssektor) mit einem Nachteil und mit b, wenn sie für das Wirtschaftssubjekt (bzw. den Wirtschaftssektor mit einem Vorteil verbunden sind. a und b bezeichnen Ursachen, α und β die damit in Kausalzusammenhang stehenden Folgen[54]. Es ergeben sich folgende vier Typen von Beziehungen:

$$\alpha = \alpha(a) \qquad \alpha = \alpha(b)$$
$$\beta = \beta(a) \qquad \beta = \beta(b)$$

Sowohl α als auch β können größer, kleiner oder gleich a bzw. b sein. Die Elemente des Modells sind demnach:

1. Zwei zweigliedrige Sektoren
2. Zwei eingliedrige Sektoren

$\Big\}$ = sechs Sektoren

3. Vier Grundbeziehungen zwischen α, β und a und b zu je drei Relationen zwischen a, b und α, β (a bzw. b $\gtreqless$ α bzw. β).

Unter diesen Bedingungen gibt es (bei Ausschaltung der intrasektoralen Beziehungen innerhalb der eingliedrigen Sektoren[55] Staat und Ausland $(6^2—2) \cdot (4 \cdot 3) = 408$ mögliche Relationen[56]. Die Zuordnung der analog zu *Meade* und *Scitovsky* formulierten Abhängigkeiten zu den einzelnen Sektoren läßt sich tabellarisch, wie auf Seite 226 dargestellt, vornehmen.

---

[52] Das setzt jedoch, wie Kapp in seinem Aufsatz „Sozialkosten" (op. cit., p. 526) richtig feststellt, eine „Theorie der gesellschaftlichen Bewertung" voraus. Ansatzpunkte dafür zeigen wir im vorletzten Abschnitt auf.

[53] Diese unpräzise Ausdrucksweise ist an dieser Stelle nicht zu umgehen.

[54] a, b, α, β beziehen sich auf Haushalte; a′, b′, α', β' auf den Sektor Produzenten, a″, b″, α'', β'' auf den Sektor Staat und a‴, b‴, α''', β''' auf den Sektor Ausland.

[55] Die intrasektoralen Beziehungen im Haushalts- und Produzentensektor wurden auch bei den Beziehungen zwischen H_e/H_e und P_e/P_e nicht ausgeschaltet, da auch zwischen zwei verschiedenen einzelnen Wirtschaftssubjekten oder Unternehmungen auftretende Relationen für das Problem der nichtmarktmäßigen Interdependenzen von Bedeutung sind.

[56] Ihre Zahl steigt exponentiell mit der Anzahl der Sektoren in dem von uns betrachteten Fall nach der Formel $R = (n^2 - 2) \cdot 12$.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

			Haushalte		Produzenten		Staat	Ausland
			e	v	e	v	e	e
			1	2	3	4	5	6
Haushalte	e	1	$\alpha_e = \alpha_e(a_e)$	$\alpha_e = \alpha_e(a_v)$	$\alpha_e = \alpha_e(a'_e)$	$\alpha_e = \alpha_e(a'_v)$	$\alpha_e = \alpha_e(a'')$	$\alpha_e = \alpha_e(a''')$
		2	$\beta_e = \beta_e(a_e)$	$\beta_e = \beta_e(a_v)$	$\beta_e = \beta_e(a'_e)$	$\beta_e = \beta_e(a'_v)$	$\beta_e = \beta_e(a'')$	$\beta_e = \beta_e(a''')$
		3	$\alpha_e = \alpha_e(b_e)$	$\alpha_e = \alpha_e(b_v)$	$\alpha_e = \alpha_e(b'_e)$	$\alpha_e = \alpha_e(b'_v)$	$\alpha_e = \alpha_e(b'')$	$\alpha_e = \alpha_e(b''')$
		4	$\beta_e = \beta_e(b_e)$	$\beta_e = \beta_e(b_v)$	$\beta_e = \beta_e(b'_e)$	$\beta_e = \beta_e(b'_v)$	$\beta_e = \beta_e(b'')$	$\beta_e = \beta_e(b''')$
	v	5	$\alpha_v = \alpha_v(a_e)$	$\alpha_v = \alpha_v(a_v)$	$\alpha_v = \alpha_v(a'_e)$	$\alpha_v = \alpha_v(a'_v)$	$\alpha_v = \alpha_v(a'')$	$\alpha_v = \alpha_v(a''')$
		6	.	.	.	.	.	.
		7	.	.	.	.	.	.
		8	.	.	.	.		.
Produzenten	e	9	$\alpha'_e = \alpha'_e(a_e)$	$\alpha'_e = \alpha'_e(a_v)$	$\alpha'_e = \alpha'_e(a'_e)$	$\alpha'_e = \alpha'_e(a'_v)$	$\alpha'_e = \alpha'_e(a'')$	$\alpha'_e = \alpha'_e(a''')$
		10	.	.	.	.	.	.
		11	.	.	.	.	.	.
		12	.	.	.	.	.	.
	v	13	.	.	.	.	.	.
		14	.	.	.	.	.	.
		15	.	.	.	.	.	.
		16	.	.	.	.	.	.
Staat	e	17	$\alpha'' = \alpha''(a_e)$	$\alpha'' = \alpha''(a_v)$	$\alpha'' = \alpha''(a'_e)$	$\alpha'' = \alpha''(a'_v)$	———	$\alpha'' = \alpha''(a''')$
		18	.	.	.	.	———	.
		19	.	.	.	.	———	.
		20	$\beta'' = \beta''(b_e)$	$\beta'' = \beta''(b_v)$	$\beta'' = \beta''(b'_e)$	$\beta'' = \beta''(b'_v)$	———	$\beta'' = \beta''(b''')$
Ausland	e	21	.	.	.	.	.	———
		22	.	.	.	.	.	———
		23	.	.	.	.	.	———
		24	$\beta''' = \beta'''(b_e)$	$\beta''' = \beta'''(b_v)$	$\beta''' = \beta'''(b'_e)$	$\beta''' = \beta'''(b'_v)$	$\beta''' = \beta'''(b'')$	———

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In der Tabelle erscheinen 136 Gleichungen; sie ergeben unter Berücksichtigung der drei Möglichkeiten α bzw. $\beta \gtreqless$ a bzw. b die obenerwähnte Maximalzahl von 408 Relationen. Die Leseart der Gleichungen ist einfach. Der Ausdruck $\alpha_v = \alpha_v(b'_v)$ bedeutet: Die negativen Auswirkungen auf die Konsumenten (die Allgemeinheit) sind eine Folge (Funktion) von solchen Handlungen oder Unterlassungen der Unternehmer, die diesen zum Vorteil gereichen; also der klassische Fall volkswirtschaftlicher Kosten, sofern $\sum_{v=1}^{n} \alpha_v > \sum_{v=1}^{n} b'_v$[57] ist. Ein weiteres Beispiel:

Die Gleichung $\beta'_e = \beta'_e(b'_v)$ besagt: Die positiven Auswirkungen, die ein Betrieb verzeichnet, sind eine Folge (Funktion) von solchen Handlungen oder Unterlassungen der übrigen Betriebe, die diesen selbst zum Vorteil gereichen. Hier haben wir es also mit dem Fall der external economies zu tun. Die Relationen von α, β zu a, b (womit das Verhältnis zwischen dem Umfang der verursachten positiven oder negativen Auswirkungen und dem Umfang der sie verursachenden positiven oder negativen Ursachen bezeichnet ist) lassen sich auf vier relevante Gruppen beschränken[58]:

(1) $\alpha > b$, $\alpha = b$, $\alpha < b$

(2) $\beta > a$, $\beta = a$, $\beta < a$

(3) $\alpha > a$, $\alpha = a$, $\alpha < a$

(4) $\beta > b$, $\beta = b$, $\beta < b$

Das erste Glied der ersten Gruppe ($\alpha > b$) und das letzte der zweiten ($\beta < a$) repräsentieren die eigentlichen Fälle der volkswirtschaftlichen Kosten. Diese sind gegeben, wenn $\alpha = a(b)$ und α (also der verursachte Schaden) im aktualisierten Bereich der Abhängigkeit größer ist als der Umfang der nichtbezahlten (abgewälzten) Kosten (b) und/oder bei $\beta = \beta(a)$, sofern $\beta < a$, d. h. wenn zum Beispiel die Kosten sozialer Einrichtungen

---

[57] Die Zweigliedrigkeit der beiden Sektoren Haushalte und Produzenten wird durch das Suffix e = einer bzw. v = viele gekennzeichnet.

[58] Nach den Regeln der Permutation lassen sich n Elemente auf $\frac{n!}{r_1!\, r_2! \ldots r_k!}$ Arten in k Gruppen von je $r_1, r_2, \ldots r_k$ ($r_1 + \ldots + r_k = n$) Elemente einteilen. Für α, β, a, b, ergeben sich daraus bei den Beziehungen $\gtreqless$ insgesamt 8 Gruppen, nämlich $4! + \frac{4!}{2!} + \frac{4!}{2!} + \frac{4!}{2!} + \frac{4!}{4} + \frac{4!}{3!} + \frac{4!}{3!} + \frac{4!}{4!}$ von zusammen 75 möglichen Kombinationen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

höher sind als der dadurch für die Allgemeinheit verursachte Nutzen. In unserer Schreibweise also: $\beta_v = \beta_v(a'')$ bei $(\beta < a'')$. Die in der Regel ebenfalls zu den volkswirtschaftlichen Kosten gezählten Kostenabwälzungen $(\alpha = b)$ und $(\beta = a)$ stellen ein Transferproblem dar. Ist die Gleichheit zwischen α und b bzw. zwischen β und a tatsächlich gewahrt, dann hat sich der Wertverzehr der gesamten Volkswirtschaft nicht verändert. Ob man denjenigen Teil des zur Erstellung einer Leistung notwendigen gesamten Wertverzehrs, der nicht vom Leistungshersteller, sondern von Dritten getragen wird, in den Begriff „volkswirtschaftliche Kosten" einbeziehen soll oder nicht, ist eine Frage der Zweckmäßigkeit. Vom volkswirtschaftlichen Standpunkt erscheint es jedoch zweckmäßig, diese beiden Fälle zu trennen, denn sie unterscheiden sich ökonomisch. In allen Fällen, wo $\alpha = b$ und $\beta = a$ ist, handelt es sich um Transferprobleme, im anderen Fall ($\alpha > b$ und $\beta < a$) um zusätzliche Kosten, die durch solche Abwälzungsvorgänge verursacht werden können (aber nicht müssen).

Die in der dritten Gruppe zusammengefaßten drei Relationen $(\alpha \gtreqless a)$ beziehen sich auf solche Interdependenzen, die sowohl für den aktiven als auch für den betroffenen Teil (Sektor) nachteilige Wirkungen haben. Das ist zum Beispiel der Fall beim Streik, bei halsabschneiderischer Konkurrenz, ferner in Situationen, in welchen es einen Widerspruch in den wirtschaftspolitischen Zielsetzungen und in der Wirtschaftspolitik gibt usw. Die vierte Gruppe von Beziehungen umfaßt alle Fälle von external economies $(\beta \gtreqless b)$. Sie werden in unserem Viersektorenmodell jedoch nicht auf die Relationen innerhalb des Produzentensektors beschränkt. Schließlich sind noch zwei Relationen zu erwähnen, die von besonderem Interesse sind: $\alpha < b$ und $\beta > a$. Die erste Relation bezieht sich auf solche Fälle, bei welchen die abwälzungsbedingten Vorteile für die Allgemeinheit größer sind als die Summe der durch die Abwälzung Dritten zugefügten Nachteile (Schäden), zum Beispiel die positiven Wirkungen des auf Grund von Kostenabwälzungen überhaupt erst möglich gewordenen technischen Fortschritts. In der zweiten Relation wird zum Ausdruck gebracht, daß die Aufwendungen eines Sektors kleiner sind als die der Allgemeinheit dadurch ermöglichten Einsparungen. Dieser Fall kann zum Beispiel vorliegen, wenn das Wasser direkt beim Wasserwerk durch einen Ionenaustauscher enthärtet wird. Die Kosten der Enthärtung sind geringer als die Summe aller den Haushalten dadurch ermöglichten Einsparungen an Energie und Waschmitteln. Sofern solche Möglichkeiten nicht voll ausgeschöpft sind, handelt es sich um sogenannte social opportunity costs. Es existieren also folgende relevante Typen außermarktmäßiger Interdependenzen:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Typ der außermarktmäßigen Interdependenz	Relation	Zahl der möglichen Fälle im Viersektorenmodell[1]
Volkswirtschaftliche Kosten im Sinne von transferbedingten Zusatzkosten	$\alpha > b, \beta < a$	68
Volkswirtschaftliche Kosten im weiteren Sinne[2]	$\alpha \gtreqless a$	102
Reine Transferfälle	$\alpha = b, \beta = a$	68
Social opportunity costs	$\alpha < b, \beta > a$[3]	68
External economies	$\beta \gtreqless b$	102
		408

[1] Jeder Fall stellt eine auch ökonomisch unterschiedliche Situation dar.
[2] Sofern vermeidbar, sind sie ein Teil der social opportunity costs.
[3] Wenn realisiert, sind sie ein Teil der external economies.

Die 136 Grundrelationen unseres Modells verteilen sich unter Ausklammerung der intrasektoralen Transfers für die Sektoren Staat und Ausland[59] auf folgende Gruppen:

	Zahl der Relationen
Gruppe I	
Produzenten (intrasektoral)	16
Haushalte (intrasektoral)	16
Gruppe II	
Haushalte/Produzenten	16
Produzenten/Haushalte	16
Gruppe III	
Haushalte/Staat	8
Staat/Haushalte	8
Gruppe IV	
Haushalte/Ausland	8
Ausland/Haushalte	8
Gruppe V	
Produzenten/Staat	8
Staat/Produzenten	8
Gruppe VI	
Staat/Ausland	4
Ausland/Staat	4
Gruppe VII	
Produzenten/Ausland	8
Ausland/Produzenten	8
	136

[59] Für den Haushalts- und Unternehmersektor sind auch die Beziehungen α_e, β_e (a_e, b_e) zugelassen, weil Überwälzungen bzw. Transfers zwischen zwei verschiedenen Einzelhaushalten oder Unternehmern möglich sind. Die Sektoren Staat und Ausland werden jeweils für sich als Einheit aufgefaßt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In der Literatur werden die möglichen Fälle in der Regel nicht erschöpfend behandelt. Den größten Erfassungsbereich weist wiederum das Werk von *Kapp* auf[60]. Eine auf die Sektorrelationen bezogene Erfassung der Zusammenhänge zwischen verschiedenen Arten der external economies und diseconomies findet sich unseres Wissens nur bei *Scitovsky*[61], *Little*[62]. und *Baumol*[63]. *Scitovsky* und *Baumol* unterscheiden vier Fälle von nichtmarktmäßigen Interdependenzen. Während *Scitovsky* seine vier Fälle auf die zwischen den zwei Sektoren (private Haushalte und Unternehmer) bestehenden vier Grundrelationen H/H, H/P, P/H, P/P bezieht, erwähnt *Baumol* nur die positiven und negativen Auswirkungen von Interdependenzen *innerhalb* jedes der beiden genannten Sektoren; er erhält auf diese Weise auch vier Fälle nichtmarktmäßiger Interdependenzen, wobei jedoch nur zwei davon mit der *Scitovsky*-Aufstellung deckungsgleich sind. Die von *Little* genannten Fälle beschränken sich auf die negativen Interdependenzen innerhalb jedes der beiden Sektoren.

Auf der Grundlage des von uns entworfenen Viersektorenmodells lassen sich die Beziehungen zwischen den verschiedenen von *Little*, *Baumol* und *Scitovsky* erwähnten Fällen folgendermaßen darstellen:

Die von den genannten Autoren erwähnten Fälle:	entspricht der folgenden Relation in unserem Modell:	Zeile	Spalte
Scitovsky:			
(1) "non - market interdependence of consumers". Die positiven oder negativen Auswirkungen beim Konsumenten (pain or pleasure) hängen nicht nur von ihm konsumierten von ihm kosumierten Güter ab, sondern auch vom Grad der Befriedigung anderer Konsumenten.	$\alpha_e = \alpha_e(b_v)$	3	2
	$\beta_e = \beta_e(b_v)$	4	2
(2) "the producers' direct (non-market) influence on personal satisfaction": z. B. Belästigung einzelner Wirtschaftssubjekte durch Fabrikrauch.	$\alpha_v = \alpha_v(b'_e)$	7	3

[60] Vgl. die von *Evers* gegebene Übersicht der im *Kappschen* Hauptwerk angeführten verschiedenen Fälle. Vgl. *H. Evers*, op. cit., p. 163.

[61] Vgl. *T.Scitovsky*, op. cit.

[62] Vgl. *I. M. D. Little*, A Critique of Welfare Economics, Oxford 1957, 2. Aufl., pp. 131 ff.

[63] Op. cit., pp. 259 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die von den genannten Autoren erwähnten Fälle:	enspricht der folgenden Relation in unserem Modell:		Zeile	Spalte
(3) Die Ausbringung einer Firma wird durch Erfindungen begünstigt, die von Dritten gemacht wurden, ohne daß die Firma dafür zu zahlen gehabt hätte.	$\beta'_e = \beta'_e(b_v)$[1]		12	2
	$\beta'_e = \beta'_e(a_v)$[1]		10	2
(4) „direct interdependence among producers (external economies and diseconomies): Positive oder negative Auswirkungen auf die Ausbringung einer oder mehrerer Firmen durch die Produktion (oder durch Unterlassung) anderer Firmen.	$\beta'_{e,v} = \beta'_{e,v}(b'_v)$	positive Auswirkungen bei den Betroffenen	12, 16	4
	$\beta'_{e,v} = \beta'_{e,v}(a'_v)$		10, 14	4
	$\alpha'_{e,v} = \alpha'_{e,v}(b'_v)$	negative Auswirkungen bei den Betroffenen	11, 15	4
	$\alpha'_{e,v} = \alpha'_{e,v}(a'_v)$		9, 13	4
Little				
(1) Negative Auswirkungen eines oder mehrerer Konsumenten (bei gleichem Konsumniveau) aufgrund der Besserstellung anderer Konsumenten oder aufgrund der Art und Weise bestimmter Güter, die im Besitze anderer sind und deren Besitz von denjenigen, die sie nicht haben, als erstrebenswert betrachtet wird.	$\alpha_{e,v} = \alpha_{e,v}(b_v)$		3, 7	2
(2) Negative Auswirkungen auf die Ausbringung einer oder mehrerer Firmen (a) durch Produktionszunahme anderer Firmen oder (b) durch Abwälzung von betriebsinternen Kosten auf andere Firmen.	$\alpha'_{e,v} = \alpha'_{e,v}(b'_v)$[2]		11, 15	4

[1] Scitovsky sagt nicht selbst aus, ob die kostenlose Abgabe der Erfindung an Unternehmungen für den Erfinder mit Verlust oder Gewinn (indirekter Vorteil) verbunden ist; Fellner hält diesen Typ der external economies für den wichtigsten: „Among these external economies, an 'irreversible' variety, namely the spread on nonpatentable technological and organizational know-how is by far the most important." Vgl. W. Fellner, Trends and Cycles in Economic Activity, Henry Holt and Company, New York 1956, p. 343.

[2] Dieser Fall deckt sich mit einem Teil des Falles (4) bei Scitovsky.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die von den genannten Autoren erwähnten Fälle:	entspricht der folgenden Relation in unserem Modell:	Zeile	Spalte
Baumol			
(1) external economies of production:			
(a) Die Vorteile mehrerer Produzenten (Firmen) sind verursacht durch die Expansion einer Firma, z. B. Ausbildung einer geschulten Arbeiterschaft durch die Firma.	$\beta'_v = \beta'_v(b'_e)$[1]	16	3
(b) Bessere Versorgung der übrigen Firmen infolge der Expansion einer großen Firma und des dadurch bedingten Zuwachses der Ausbringung anderer Betriebe.	$\beta'_v = \beta'_v(b'_e)$[1]	16	3
(2) external diseconomies of production: Die Expansion einer Firma wirkt sich nachteilig auf die übrigen aus, z. B. Überfüllung der Straßen bei übermäßigem Transportverkehr oder Verursachung von Erosion infolge übermäßiger Beanspruchung des Bodens durch die landwirtschaftliche Produktion.	$\alpha'_v = \alpha'_v(b'_e)$	15	3
(3) external economies of consumption: z. B. durch Mehrausgaben eines Haushaltes für die Erziehung der Kinder, gereichen diese auch zum Vorteil der Gemeinschaft.	$\beta_v = \beta_v(a_e)$	6	1
(4) external diseconomies of consumption: Der Wohlstand eines Konsumenten wird bei unverändertem Konsumtionsniveau durch die Anschaffung eines anderen Haushaltes vermindert, z. B. Bemühungen eines Konsumenten "to keep up with the Joneses".	$\alpha_e = \alpha_e(b_e)$	3	1

[1] Diese beiden von Baumol angeführten Fälle stellen zwei Versionen ein und derselben Auswirkung dar.

Auf diese Weise lassen sich auch die von den anderen Autoren, wie zum Beispiel von *Dittrich*[64], *Kapp, Evers, Lauschmann* u. a. aufgezählten Fälle miteinander vergleichen. Dabei wird sichtbar, daß die meisten Abhandlungen aus der Vielzahl der ökonomisch und logisch möglichen Interdependenzen jeweils die „anschaulichsten" herausgreifen und bei weitem nicht alle erschöpfend behandeln.

Der Tatsache, daß es außer den Beziehungen zwischen Konsumenten und Produzenten und außer den innerhalb dieser beiden Gruppen auf-

[64] Vgl. E. *Dittrich*, Über den Begriff „social costs", in: Informationen, Institut für Raumforschung, Bad Godesberg, 6. Jg., 1956, pp. 473—482.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tretenden Beziehungen in der arbeitsteiligen Gesellschaft auch noch andere nichtmarktmäßige wohlstandsrelevante Interdependenzen gibt, so zum Beispiel die Beziehungen der Haushalte und der Produzenten zum Staat und zum Auslande, wird von den meisten Autoren — eine Ausnahme ist zum Beispiel *Kapp* — nicht Rechnung getragen. Eine einigermaßen erschöpfende Erfassung der wohlstandsrelevanten nichtmarktmäßigen Interdependenzen wird jedoch mindestens den Staat und das Ausland als relevante Gruppen mit in die Betrachtung einbeziehen müssen. Denn nur dann können auch andere wohlstands- und wirtschaftspolitisch relevante Erscheinungen behandelt werden. Dazu gehören zum Beispiel solche nichtmarktmäßigen Interdependenzen, die sich zwischen dem Staat und der Allgemeinheit ergeben[65], so zum Beispiel die durch den Staat Dritten verursachten Schäden oder die Interdependenzen, die sich zwischen der Allgemeinheit und dem Ausland ergeben, wie die negativen Auswirkungen bestimmter Handelsrestriktionen oder die negativen Auswirkungen des durch andere Länder verursachten radioaktiven Ausfalls usw.

Darüber hinaus lassen sich auf Grund der genauen Beachtung der möglichen Sektorrelationen auch „Koppelwirkungen" darstellen. So können zum Beispiel die im Produzentensektor auftretenden external economies zu übermäßigen Ballungserscheinungen führen und diese wiederum zu nachteiligen Folgen für die Allgemeinheit. Dieser Sachverhalt läßt sich in der vorgeschlagenen Schreibweise folgendermaßen erfassen: $\alpha_v = \alpha_v [\beta'_v(b'_v)]$. Eine andere nicht unwichtige Koppelwirkung: Die Aufwendungen des Staates für Spitäler, Kindergärten und Schulen, die zum Beispiel durch die Expansion eines Industriezweiges in einer Region erforderlich werden, gereichen auch der Allgemeinheit, die nicht an dieser industriellen Expansion direkt beteiligt ist, zugute. In unserer Schreibweise: $\beta_v = \beta_v [\alpha''(b'_v)]$.

Ein anderes Beispiel für eine Koppelwirkung: Die durch eine günstige Wirtschaftslage verursachte Steigerung der Staatseinnahmen kann entweder zu einer Steuersenkung oder zu Mehraufwendungen des Staates eine positive Wirkung auf die Haushalte, d. h. auf die Gemeinschaft, zu verzeichnen, deren Ursache in der günstigen Wirtschaftslage der Unternehmer zu suchen ist. In unserer Schreibweise: $\beta_v = \beta_v [\beta''(b'_v)]$.

Eine besondere Art der Koppelwirkung ist die Überführung eines Teils der volkswirtschaftlichen Kosten in private Kosten. Sie liegt, wie *Kapp* ausführt, dann vor, wenn zum Beispiel durch die nachteiligen Auswirkungen der Produktion (Luft- und Wasserverunreinigung) auch

[65] Vgl. dazu wiederum *Salin*, „... und die Analyse der gesellschaftlichen Kosten in einer partiellen oder totalen Staatswirtschaft wäre daher ein sehr lohnendes Thema weiterer Studien". Vorwort zu K. W. *Kapps* Buch, op. cit., p. VIII.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Kosten der Schaden verursachenden Betriebe entweder direkt oder (auf dem Wege über die zusätzliche Besteuerung) indirekt steigen. In der vorgeschlagenen Schreibweise kann die auf einen Betrieb bezogene Rückführung der Kosten folgendermaßen formuliert werden:

$$\alpha'_e = \alpha'_e\,[\alpha_v(b'_v)].$$

V. Das Problem der Bewertungskriterien und der Messung

Wenn aus der Existenz der volkswirtschaftlichen Kosten wissenschaftlich relevante Erkenntnisse und zugleich wirtschaftspolitisch operable Kriterien abgeleitet werden sollen, dann ist eine Qantifizierung (Bewertung) der durch Abwälzungsvorgänge verursachten zusätzlichen Schäden und die einwandfreie Ermittlung der verursachenden Wirtschaftssubjekte (Sektoren) erforderlich. Während mit dem Problem der Quantifizierung zentrale Fragen der Wohlfahrtstheorie, besonders der social welfare function, aufgeworfen werden, kann die Aufgabe einer sektorenweisen Erfassung der Abwälzungsvorgänge und der dadurch verursachten zusätzlichen Schäden nur gelöst werden, wenn auf der Grundlage einer *vorhergehenden* Entscheidung über Bewertungskriterien sowohl die grundsätzlichen als auch die technischen Probleme der Messung gelöst sind. Die folgenden Bemerkungen beziehen sich auf die damit aufgeworfenen Probleme.

Der Bereich, innerhalb dessen die verschiedenen Ansätze für die Ableitung von Bewertungsmaßstäben denkbar sind, wird nach zwei Seiten begrenzt durch je eine extreme Möglichkeit: einerseits durch die objektive Bewertung, die der Prozeß der Preisbildung innerhalb der verschiedenen Marktformen liefert, andererseits durch die ebenfalls denkbare Möglichkeit einer subjektiven (utilitären und/oder diktatorischen) Bewertung[66]. Die Bewertung der Kosten durch den Preisbildungsprozeß ist nur bei den Privatkosten möglich[67]. Volkswirtschaftliche Kosten können

[66] Eine subjektiv-diktatorische Bewertung kann sich im Laufe der gesellschaftlichen Entwicklung in Gestalt von Sitte, Gewohnheit, Brauchtum usw. objektivieren.

[67] Auf dieses wichtige Problem hat als einer der ersten schon frühzeitig Jakob *Viner* hingewiesen: „The main source of difficulty lies in the apparent impossibility of finding an objective and homogeneous unit of social cost. A social cost calculus in subjective terms, for instance in terms of disutility, must face the objections that disutility cannot be clearly defined and that it is only in an approximate and unreliable way, if at all, that the disutilities of different persons and periods can be compared. Social cost calculus in terms of consumption of productive resources, or of units of ‚social energy', requires a scale of relative values on the basis of which units of productive resources of different kinds can be equated with each other, and if their prevailing rates of market value are used for this purpose, the result is simply a money cost of production calculus under a different name." Vgl. Jacob *Viner*, Artikel „Cost", in: Encyclopaedia of the Social Sciences, vol. III/IV, rev. ed., New York 1937, repr. 1950, p. 474.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

als Erscheinungen nichtmarktmäßiger Interdependenzen durch den Preismechanismus nicht bewertet werden[68]. Eine subjektive diktatorisch vorgenommene Bewertung kann den objektiven Gegebenheiten[69] der arbeitsteiligen Gesellschaft entsprechen, muß es aber nicht.

Das Problem besteht nun darin, Bewertungskriterien zu finden, die sich weder auf partikulare Lösungen des Marktmechanismus noch auf diktatorische Entscheidungen stützen, sondern eine den gesellschaftlichen Produktionsbedingungen adäquate, politisch operable Bewertung der außermarktmäßigen Interdependenzen ermöglichen. Hier stoßen wir wiederum auf die alten, immer noch nicht befriedigend gelösten Fragen der Welfare-Theorie. Was schon bei der Diskussion des Verteilungsproblems und bei der Beurteilung wirtschaftspolitischer Maßnahmen gefunden wurde, zeigt sich auch hier wieder: Um die verschiedenen Arten volkswirtschaftlicher Kosten von Sektor zu Sektor ermitteln, vergleichen, addieren und gegeneinander abwägen zu können, bedarf es eines intersubjektiven Wertmaßstabes, in welchem die vielen subjektiven Wertungen ohne Rekurs auf den Marktmechanismus zu einer einheitlichen Bewertung zusammengefaßt sind. Das setzt voraus (a) die Möglichkeit interpersoneller Nutzenvergleiche (was ein kardinales Nutzenmaß impliziert) und (b) Transitivität der Rangbeziehungen. Weder die eine noch die andere Voraussetzung ist in der Realität erfüllt. Daraus müßte man den Schluß ziehen, daß wissenschaftlich begründete Aussagen über die Berechtigung wirtschaftspolitischer Maßnahmen oder über die Wünschbarkeit irgendeines wirtschaftlichen Zustandes nicht möglich sind. Diese Schlußfolgerung kann jedoch deshalb nicht befriedigen, weil sie die Gefahr mit sich bringt, daß sich der Ökonom in Anbetracht der Unmöglichkeit, objektiv gültige Wertmaßstäbe aufzustellen, aus der aktiven Teilnahme am Wertbildungsprozeß der Gesellschaft zurückzieht und damit zu einem „wertfreien", im Grunde aber opportunistischen Funktionär autoritär festgelegter Wertsysteme, bestenfalls zu einem efficiency Techniker wird[70]. Die moderne Wohlfahrtstheorie

---

[68] Dies schließt nicht aus, daß in besonderen Fällen Preise als Berechnungsgrundlage für die Ermittlung der Höhe von bestimmten Entschädigungszahlungen herangezogen werden können. Damit ist aber noch nichts über den tatsächlichen Umfang der volkswirtschaftlichen Kosten ausgesagt.

[69] Damit sind in erster Linie Produktionsbedingungen gemeint.

[70] Diese unseres Erachtens sehr reale Gefahr hat unter Hinweis auf die Implikationen der Max *Weber*schen Position H. *Giersch* aufgezeigt. Vgl. H. *Giersch*, Das Problem der Objektivität des wirtschaftspolitischen Urteils und der Lösungsversuch der neueren Lehre vom wirtschaftlichen Wohlstand, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 107, 1951, pp. 247 ff. Eine ähnliche Trennung von gesellschaftlicher Wohlstandsfunktion und der auf ihre Maximierung ausgerichteten wirtschaftspolitischen Maßnahmen nimmt *Tinbergen* vor: „We shall indicate this entity (gemeint ist das Allgemeininteresse. B. F.) by the symbol Ω. It is a function of a certain number of variables which we will call 'target variables' and throughout this book in-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vermochte in ihrem Bemühen, diese Schwierigkeiten zu überwinden und eine objektive Grundlage für wirtschaftspolitische Entscheidungen zu schaffen, noch keinen endgültigen Erfolg zu erzielen. Dies gilt sowohl für das auf Paretianischen Annahmen beruhende *Kaldor-Hicks*-Kriterium[71] als auch für die allgemeine Formulierung der gesellschaftlichen Wohlstandsfunktion durch *Bergson* und die folgenden Klärungen von *Samuelson, Arrow, Scitovsky* und anderen[72]. Während das *Kaldor-Hicks*-Kriterium in unserem Zusammenhang nicht relevant ist, weil die ihm zugrunde liegenden Annahmen die „absence of external economies and diseconomies" implizieren, brachte die Diskussion über das Problem der gesellschaftlichen welfare function, die im Unterschied zur Paretianischen Wohlstandsfunktion die Interdependenz zwischen individuellen Nutzenfunktionen einschließt, einige (wenn auch größtenteils negative) Ergebnisse, die im Zusammenhang mit dem Problem der Bewertung und Messung der volkswirtschaftlichen Kosten von Interesse sind[73].

Alle Versuche, eine widerspruchsfreie, wertfreie, objektive und operable gesellschaftliche Wohlstandsfunktion zu ermitteln, stehen vor folgendem Dilemma: Ist die Wohlstandsfunktion allgemein und da-

---

dicate by y_k or in vector form by y. A certain numerical value of some y_k will be called 'a target'. These targets will be chosen so as to make Ω (y) a maximum policy, as far as it makes sense to conceive of other policies as well." *Tinbergen* fährt fort: „The fixation of the function Ω is a difficult matter; generally it will not be considered consciously but intuitively by *those responsible for the policy.*" (Hervorhebung B. F.). „In practice the stage of fixing and trying to maximize it will often be passed over and the targets y chosen directly." Vgl. J. *Tinbergen,* On the Theory of Economic Policy, Contributions to Economic Analysis, North-Holland Publishing Company, Amsterdam 1955, 2nd ed., pp. 1 ff. Dem Ökonom wird hier ganz eindeutig die Aufgabe zugeordnet, für die Maximierung dieser vorgegebenen Ω-Funktion zu sorgen. Die wichtige Frage, *wer* die ominöse Ω-Funktion bestimmt oder beeinflußt, soll den Ökonom offenbar nichts angehen.

[71] Vgl. dazu J. R. *Hicks,* The Foundations of Welfare Economics, in: The Economic Journal, vol. XLIX, 1939, pp. 696/712, ferner ders., The Rehabilitation of Consumers' Surplus, op. cit., pp. 108—116. N. *Kaldor,* Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparison of Utility, in: The Economic Journal, vol. XLIX, 1939, pp. 549—552.

Vgl. ferner die Kritik von *Little* und *Scitovsky* an der von *Kaldor* und *Hicks* vorgenommenen Trennung der Effizienzkriterien vom Verteilungsproblem: I. M. D. *Little,* op. cit., chapter VI, sowie T. *Scitovsky,* The State of Welfare Economics, in: The American Economic Review, vol. XLI, Juni 1951, no. 3, p. 309, und ders., A Note on Welfare Propositions in Economics, in: The Review of Economic Studies, vol. IX, no. 1, November 1941, pp. 77—88.

[72] Vgl. P. A. *Samuelson,* op. cit., pp. 219 ff., K. J. *Arrow,* Social Choice and Individual Values, John Wiley and Sons Inc., New York 1951, sowie T. *Scitovsky,* The State of Welfare Economics, op. cit.

[73] Es kann sich hier nicht darum handeln, eine eingehende und vollständige Analyse des sehr umfangreichen Schrifttums der neueren Wohlfahrtstheorie zu geben. Wir erwähnen lediglich die in unserem Zusammenhang wichtigen Phasen dieses an und für sich sehr interessanten Entwicklungsprozesses.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

durch weitgehend wertfrei[74], etwa in der ursprünglich von *Bergson*[75] oder *Scitovsky* angesetzten Form[76], dann ist sie zugleich inhaltsleer und inoperabel; ist sie spezieller, begrenzter, daher inhaltsreicher, dann beinhaltet sie normalerweise Wertsetzungen, die einer kognitiven Kritik unzugänglich sind. Die Bemühungen konzentrieren sich unter diesen Umständen in erster Linie darauf, ein solches System von normativen Axiomen zu konstruieren, das konsistente Entscheidungen auch bei eingeschränkter Transitivität (weak ordering) sowie die Transformation ordinaler Präferenzstrukturen in eine meßbare kardinale Funktion (entweder durch direkte Addition oder als Aggregation mittels Mehrheitsabstimmung) widerspruchsfrei zuläßt. Dabei sind die in der allgemeinen Formulierung der gesellschaftlichen Wohlstandsfunktion ursprünglich noch enthaltenen externen Effekte des Konsums und der Produktion (also die nichtmarktmäßigen Interdependenzen) ausgeklammert worden, was inbezug auf diesen Punkt einem Rückzug auf die Paretianische Wohlstandsfunktion gleichkommt. Gleichzeitig wurde zweierlei bewiesen: erstens, daß die Transformation ordinaler Präferenzen in ein kardinales Nutzenmaß mittels einer genau festgelegten Relation der Nutzenindikatoren zu individuellen Präferenzstrukturen unter gewissen Bedingungen zu widersinnigen Ergebnissen führt und das Problem der Summierung der Nutzen deshalb noch nicht befriedigend gelöst ist[77], und zweitens, daß die Ableitung der gesellschaftlichen Wohlstandsfunktion aus der Aggregation individueller Wohlstandsfunktionen durch

---

[74] „Weitgehend" heißt, daß auch die allgemeine Formulierung der Wohlstandsfunktion Wertungen einschließt. Vgl. Bedingung 7, in: *Samuelson*, op. cit., p. 225.

[75] Vgl. A. *Bergson*, A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics, in: The Quarterly Journal of Economics, vol. LII, 1938, pp. 310—334. Ferner: P. A. Samuelson, op. cit., pp. 219 ff.

[76] *Scitovsky* formuliert diese allgemeine Form der Funktion verbal folgendermaßen: „The social welfare function can be thought of a function of each individual's welfare, which in turn depends both on his personal well-being and on his appraisal of the distribution of welfare among all members of the community." Vgl. T. *Scitovsky*, The State of Welfare Economics, op. cit., p. 311.

[77] Als zusätzliche Schwierigkeit kommt das kaum beachtete Faktum hinzu, daß wir überall dort, wo Bewußtseinsprozesse auftreten (was in Form des Selbstbewußtseins der Gesellschaft möglich ist), keine Gaußschen Normalverteilungen vorfinden. Den Beweis für die Meßbarkeit des Nutzens haben (allerdings ohne Bezug auf die social welfare function) *von Neumann* und *Morgenstern* erbracht. Vgl. J. *von Neumann* and Oscar *Morgenstern*, The Theory of Games and Economic Behavior, 3rd ed., Princeton 1953, pp. 617—628. Diese Tatsache ist um so bemerkenswerter, als die beiden Autoren gleich am Anfang ihres Werkes schreiben: „We wish to concentrate on one problem — which is not that of the measurement of utilities and of preferences — and we shall therefore attempt to simplify all other characteristics as far as reasonably possible." ibid., p. 8.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mehrheitsabstimmung schon bei wenigen axiomatischen Annahmen[78] an der logischen Inkonsistenz der demokratisch ermittelten gesellschaftlichen Präferenzstruktur scheitern kann, wenn mindestens zwei Individuen drei Alternativen offenstehen. Vereinfacht gesagt: Die gesellschaftliche Wohlstandsfunktion ist entweder demokratisch und dann kann sie inkonsistente Präferenzstrukturen aufweisen, oder sie ist frei von Widersprüchen, dann unterliegt sie aber Restriktionen. Angesichts dieser Situation findet *Scitovsky* zu Recht: "Further research in this field therefore will have to concentrate on finding the special conditions under which a non-contradictory and meaningful social welfare function can be constructed; or in other words, under which democratic procedure can function"[79].

Welche Schlußfolgerungen lassen sich daraus für das Problem der Bewertung der volkswirtschaftlichen Kosten ableiten? Es scheint, daß in der Welfare-Theorie durch einen weiteren Ausbau des Formalapparates keine substantiellen Fortschritte erzielt werden können. Sollte diese Vermutung zutreffen, dann müßte sich die künftige Arbeit weniger auf die Suche nach einem System von Axiomen konzentrieren, das geeignet wäre, eine formal befriedigende Überführung der ordinalen Präferenzstrukturen in ein kardinales Maß zu gewährleisten, als vielmehr auf die Setzung von solchen Wertprämissen, die den bereits existierenden einschränkenden Nebenbedingungen, denen die Präferenzen von Entscheidungsträgern unterliegen, adäquat sind. Solche Restriktionen sind *gesellschaftlich, politisch* und — was in unserem Zusammenhang wichtig ist — *produktionstechnisch* bedingt[80], gesellschaftlich durch Sitte, Gewohnheit, unter Umständen auch durch Reklame usw.[81], politisch

---

[78] Es sind folgende: 1. Die Vollständigkeit der Präferenzordnungen, 2. strenge Transitivität der Präferenzen, 3. Nichtrelevanz aller anderen Entscheidungen des Individuums für eine bestimmte Alternative, dieselbe Nichtrelevanz auch in bezug auf die anderen Personen (d. h. vollständige Interdependenz als Teil der Konsumentensouveränität), 4. Konsumentensouveränität im Sinne der Wahl- und Tauschfreiheit der Individuen, 5. demokratische Mehrheitsentscheidung als Verfahren für die Bestimmung der gesellschaftlichen Wohlstandsfunktion.

Diese treffliche deutsche Formulierung verdanken wir *Jochimsen*. Vgl. R. *Jochimsen*, Ansatzpunkte der Wohlstandsökonomik, Kyklos-Verlag, Basel, und J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1961, p. 79.

[79] Vgl. T. *Scitovsky*, The State of Welfare Economics, op. cit., p. 313.

[80] *Samuelson* spricht in diesem Zusammenhang von einer „possibility function". Vgl. P. A. *Samuelson*, op. cit., p. 244.

[81] F. H. *Knight* weist lange vor D. *Riesmans* Theorie vom „außengeleiteten" Menschen auf die Bedeutung dieses Faktors hin: „Human beings are not 'individuals', to begin with; a large majority of them are not even legally competent to contract. The values of life are not, in the main, reducible to satisfactions obtained from the consumption of exchangeable goods and services. Such desires as people have for goods and services are not their own in any original sense, but are the product of social influence of innumerable kinds and of every moral grade, largely manufactured by the competi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

durch den jeweiligen Wahlmodus[82] und produktionstechnisch sowohl durch die Kapazität des Produktionspotentials als auch durch die besonderen Bedingungen eines Bündels von Produktionsfunktionen, die external technological economies and diseconomies einschließen[83]. Dabei ist zunächst weniger wichtig, ob die restraints als solche empfunden werden oder nicht[84]. Entscheidender ist die Frage, unter welchen Umständen Wertprämissen beschafft werden können, die nicht formale, sondern sachadäquate Restriktionen aufweisen und die bei dem gegebenen Stand des jeweiligen technischen Wissens in dem Sinne objektiv und notwendig sind, als sie im Interesse des reibungslosen Funktionierens der Gesellschaft nicht vermieden werden können[85]. Innerhalb der durch die erwähnten Restriktionen geschaffenen und durch Mindestnormen und Mindeststandards[86] abgegrenzten Bereiche relativ homogener Präferenzstrukturen steht die Transformation ordinaler Präferenzstrukturen in ein kardinales Maß auf einer sachlichen, realen und zugleich objektiven Grundlage, weil an Hand der wissenschaftlich ermittelten Mindestnormen genau gesagt werden kann, um *wieviel* besser oder schlechter ein Zustand im Vergleich zu einem anderen ist. An dieser Stelle findet sich ein wichtiger Zusammenhang zwischen der Welfare-Theorie und dem Problem der volkswirtschaftlichen Kosten: Wenn zum Beispiel die Toleranzgrenzen für die Verpestung der Luft durch Radioaktivität oder des Wassers durch Öl und andere Stoffe aufgrund wissenschaftlich einwandfreier Verfahren festgelegt und infolgedessen gesellschaftlich allgemein anerkannt werden (etwa in der Gesetzgebung), dann ist damit in diesem Bereich eine eindeutige Grenze aufgezeigt, an welcher jede Veränderung mit Hilfe dieser wissenschaftlichen Methoden festgestellt und objektiv gemessen werden kann. Weil aber die Toleranzgrenze nicht um ihrer selbst willen, sondern in ausschließlicher Beziehung auf den Menschen festgelegt wird und weil von den Schäden beim Überschreiten der Toleranzgrenze alle in gleicher Weise betroffen werden, wird jede Veränderung, zum Beispiel der Radioaktivität der Luft, zu einem eindeutigen Indikator für die Veränderung des Wohlstandsniveaus[87]. Es ist jedoch eine heute noch offene Frage, ob die wenigen Fälle volkswirtschaftlicher Kosten, in welchen wissenschaftlich

---

tive system itself." Vgl. F. H. *Knight*, Some Fallacies in the Interpretation of Social Cost, in: The Quarterly Journal of Economics, vol. XXXVIII, 1924, pp. 582—606, repr. in: Readings in Price Theory, op. cit., pp. 178 f.

[82] Dieser kann zum Beispiel im Sinne des behavioristischen Ansatzes bedingte (nicht durchgehend reflexive) transitive Relationen zulassen.

[83] Vgl. P. A. *Samuelson*, op. cit., p. 246.

[84] Vgl. K. J. *Arrow*, op. cit., p. 29.

[85] Einige grundsätzliche Ausführungen über Probleme der Beschaffung der Wertprämissen finden sich bei *Jochimsen*, op. cit., pp. 86 ff.

[86] Vgl. dazu: E. R. *Walker*, From Economic Theory to Policy, Chicago, Ill., 1943, repr. 1947, p. 260.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gesicherte Limitationen in Form von Toleranzgrenzen und Minimalerfordernissen aufgestellt werden können, eine tragfähige Grundlage für die Ableitung von empirisch gesicherten, objektiven Wertprämissen liefern, mit welchen sich der gesellschaftliche Entscheidungsprozeß (das, was *Kapp* "determination of social priorities" nennt) als Ganzes auf eine objektive Grundlage stellen läßt. Hier fällt der Sozialwissenschaft und insbesondere der Ökonomie die Aufgabe zu, in Zusammenarbeit mit der Naturwissenschaft und Technik den Bereich des objektiv gesicherten Wissens beständig zu erweitern. Die zahlreichen sichtbaren und versteckten volkswirtschaftlichen Kosten bilden sozusagen das „Rohmaterial", aus welchem die Objektivierung und Rationalisierung gesellschaftlicher Entscheidungsprozesse aufgebaut werden kann[88]. Hierin liegt wohl die einzige positive Bedeutung des an und für sich negativ zu beurteilenden (ein vielleicht schon objektiviertes und deshalb statthaftes Werturteil) Phänomens der volkswirtschaftlichen Kosten[89].

Einen objektiven Bewertungsmaßstab für volkswirtschaftliche Kosten kann es deshalb nur in den wenigen Fällen geben, wo aufgrund von Minimalstandards objektive und anerkannte Toleranzgrenzen bereits ermittelt sind. Die Höhe der Kosten ist dann bestimmt durch die physischen Inputs, die beim jeweiligen Stand des technischen Wissens erforderlich sind, um eine abwälzungsbedingte Überschreitung der Toleranzgrenzen zu beseitigen und die dadurch verursachten Schäden zu

---

[87] Die Möglichkeit, daß einzelne Individuen durch eine marginale Veränderung stärker oder schwächer betroffen werden, bietet jetzt keine prinzipielle Schwierigkeit mehr, weil diese Unterschiede objektiv meßbar sind. Der andere denkbare Fall, daß irgendwelche Psychopathen an der Zunahme der Verunreinigung der Luft und des Wassers einen Gefallen finden können, so daß sich ihr subjektives Wohlempfinden dadurch erhöht, kann und muß in diesem Zusammenhang unberücksichtigt bleiben.

[88] Immaterielle Schädigungen können erst dann in die Betrachtung mit aufgenommen werden, wenn eine einwandfreie Methode ihrer Überführung in meßbare Indikatoren gefunden werden kann. Bis jetzt ist eine solche Methode noch nicht gefunden worden, und es ist in Anbetracht der Schwierigkeiten, die sich dabei stellen, auch kaum damit zu rechnen, daß sie in nächster Zukunft gefunden wird. Immerhin gibt es gewisse brauchbare indirekte Methoden der Messung.

[89] Die von hier aus mögliche Rationalisierung gesellschaftlicher Entscheidungsprozesse kann — dies sei besonders hervorgehoben — weder relativ noch absolut „wertfrei" sein; sie beruht ganz eindeutig auf gesellschaftlichen Wertprämissen, aber auf solchen, die ihre Objektivation nicht auf dem Wege über den Marktmechanismus oder auf Grund eines fragwürdigen Summierungs- bzw. Aggregationsprozesses individueller Präferenzstrukturen erhalten haben, sondern allein durch die Tatsache, daß (extrem ausgedrückt) sowohl der einzelne als auch die Gesellschaft das Leben dem Selbstmord (oder dem Siechtum) vorzieht. Eine Wertprämisse, deren Allgemeingültigkeit durch unsere (noch vorhandene) Existenz bewiesen wird. Objektivität bringt das Phänomen des Wertes und des Wertens ebensowenig zum Verschwinden wie ausgeglichene Waagschalen die Erdanziehung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

beheben[90]. Um objektive Bewertungsmaßstäbe zu erhalten, müssen vier Erfordernisse erfüllt sein: 1. Existenz von wissenschaftlich ermittelten Minimalstandards und Toleranzgrenzen (diese können sich mit dem wissenschaftlichen Fortschritt ändern), 2. eine vom jeweiligen Stand der naturwissenschaftlichen Entwicklung abhängige, objektiv festgelegte und allgemein akzeptierte (d. h. gesellschaftlich anerkannte) "time-preference function", die es ermöglicht "to establish objective scales of priorities" (*Kapp*)[91], 3. Kenntnis der Schadenursachen (und Ermittlung der verursachenden Wirtschaftssubjekte und/oder -sektoren)[92], 4. Ermittlung aller, also auch der erst in späteren Zeiten zur Auswirkung gelangenden Schäden.

Überall dort, wo noch keine allgemein akzeptierten Minimalstandards und Toleranzgrenzen festgelegt sind, bleibt die Bewertung der external economies oder diseconomies dem Urteil des einzelnen überlassen; die Abwägung der positiven gegen die negativen Auswirkungen außermarktmäßiger Interdependenzen stellt uns dann wiederum vor die bereits erwähnten Schwierigkeiten der Überführung ordinaler Präferenzstrukturen in ein kardinales Maß[93].

---

[90] *Evers* schlägt vor, als Methode der individuellen Messung die kalkulierten oder tatsächlichen Vermeidungskosten zu nehmen. Vgl. H. *Evers*, Social Costs, ein aktuelles Kommunalproblem, in: Kommunalwirtschaft, Zeitschrift für das gesamte Verwaltungswesen, Organ des Vereins für Kommunalwirtschaft und Kommunalpolitik, Heft 10, Jg. 1957, p. 412.

[91] Die Entscheidung darüber, ob zum Beispiel auf Kosten des wirtschaftlichen Wachstums in der Gegenwart mehr konsumiert werden soll oder ob umgekehrt eine rigorose Ausbeutung der Naturvorkommen in der Gegenwart bei Restriktion des Konsums vorgenommen werden soll, wird wegen der Unmöglichkeit, die künftige Bedeutung bekannter und noch nicht entdeckter Naturvorkommen objektiv abzuschätzen, erschwert. Es handelt sich hier um ein analoges Problem, das *Krelle* im Zusammenhang mit dem Verhalten der Firma als „rationales Verhalten bei unbekannten Wahrscheinlichkeiten" bezeichnet. Vgl. W. *Krelle*, Preistheorie, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, und Polygraphischer Verlag AG., Zürich, 1961, p. 98.

Eine Beurteilung einzelner Vorgänge nach Maßgabe ihres gesellschaftlichen Nutzens oder ihrer gesellschaftlichen disutility setzt die Kenntnis der mutmaßlichen Auswirkungen voraus, die diese Prozesse in der Zukunft haben werden. Zwei extreme Möglichkeiten gibt es: 1. Alles, was in der Gegenwart als rational erscheint, kann sich in ferner Zukunft als Unsinn erweisen; 2. Alles, was in der Gegenwart irrational erscheint, kann auf lange Sicht (in der fernen Zukunft) rational sein. Die Geschichte bietet Beispiele für beide Extreme. Die meisten Probleme liegen jedoch zwischen diesen beiden extremen Möglichkeiten.

[92] Dies kann sehr schwierig sein, weil die Verursacher sich in ihrer Wirkung überschneiden. Die Lösung des Zuordnungsproblems kann deshalb je nach Fall Schwierigkeiten bieten.

[93] Die Frage, ob die Bewertung volkswirtschaftlicher Kosten Rückschlüsse auf eine irgendwie geartete, allgemein gültige gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion zuläßt, ist von zweitrangiger Bedeutung, zumal wir uns damit wiederum auf ein Gebiet begeben, in welchem der Interpretation ein breiter Raum offensteht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

VI. Folgerungen und Ausblick auf weitere Probleme

Unser Versuch, einen Beitrag zur Theorie und Systematik der volkswirtschaftlichen Kosten zu liefern, kann nicht als abschließende Behandlung des schwierigen Problems der nicht marktmäßigen, ökonomisch relevanten Interdependenzen gewertet werden. Da das Phänomen der volkswirtschaftlichen Kosten mit Hilfe der traditionellen Kostentheorie nicht erfaßt werden kann, führt dessen Behandlung beinahe zwangsläufig auf Probleme, die außerhalb des Rahmens der uns vertrauten ökonomischen Analyse liegen, aber gleichwohl von methodologischer und wirtschaftspolitischer Bedeutung sind. Einige davon sollen zum Schluß wenigstens erwähnt und in einen größeren Zusammenhang eingeordnet werden.

Wir haben gezeigt, daß schon in einem Viersektorenmodell sehr viel mehr außermarktmäßige Interdependenzen auftreten als auf den ersten Blick vermutet werden kann. Andererseits sind, wie wir gesehen haben, gewisse Restriktionen notwendig, um aus einem allgemeinen theoretischen Ansatz die für den jeweiligen Fall relevanten Lösungen ableiten zu können. Dabei kommt es entscheidend darauf an, daß die Restriktionen (a) widerspruchsfrei und (b) im Interesse der praktischen Relevanz und gesellschaftspolitischen Operabilität *sachadäquat* vorgenommen werden[94]. Wenn man die Zusammenhänge von dieser Perspektive aus betrachtet, dann wird an Hand der existierenden nichtmarktmäßigen Interdependenzen sichtbar, in welchem Rahmen und bis zu welcher Grenze der Marktmechanismus wirksam sein kann; das Beispiel der volkswirtschaftlichen Kosten zeigt auch, daß die in erster Linie auf die Erfassung von Marktvorgängen konzentrierte volkswirtschaftliche Gesamtrechnung mit wachsender Bedeutung der außermarktmäßigen Vorgänge — man denke nur an das absolut und relativ zunehmende Gewicht der öffentlichen Haushalte[95] — immer größere Ungenauigkeiten aufweisen muß. Bewertet man die verschiedenen Aktivitäten mit Marktpreisen, dann erscheinen zum Beispiel die für die Reinigung verschmutzter Gewässer erforderlichen Aufwendungen sowie die den

[94] Ein instruktives Beispiel dafür liefert die auf der Grundlage der Theorie der Graphen (vgl. Dénes *König*, Theorie der endlichen und unendlichen Graphen; kombinatorische Topologie der Streckenkomplexe, Leipzig 1936) operierende mathematische Strukturanalyse des Wirtschaftskreislaufs von *Peter* (Göttingen 1954). Auf der Grundlage der in einem n-poligen System existierenden Elementarkreisläufe läßt sich die durch ökonomische, technische, politische, gesellschaftliche etc. Restriktionen gegebene Besonderheit tatsächlich existierender Kreislauftypen auf ihre formalen und sachlichen Implikationen prüfen. Eventuell existierende Widersprüche in den Restriktionen können auf der Grundlage eines solchen allgemeinen Systems schneller und sicherer nachgewiesen werden, was nicht nur von theoretischem, sondern auch von praktischem Interesse ist.

[95] Vgl. G. *Bombach*, Kreislauftheorie und volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 11, 1960, Heft 2, p. 225.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Geschädigten aufgezwungenen Ausgaben als Einkommen, d. h. als ein Teil des Sozialprodukts. Daraus müßte man konsequenterweise schließen, das das beste Mittel zur Steigerung des Sozialprodukts und damit des Wohlstands darin liegt, recht hohe volkswirtschaftliche Kosten anzustreben. Aus dieser paradoxen Situation[96] gelangt man sogleich heraus, wenn auf der Grundlage objektiver Minimalstandards und Toleranzgrenzen die zur Vermeidung von abwälzungsbedingten Schäden erforderlichen Aufwendungen genau berechnet und bei den betroffenen Sektoren als imputed transactions mit negativem Vorzeichen verbucht werden. Dann haben wir es tatsächlich, wie *Salin* schon früh erkannt hat[97], nur noch mit einem Verbuchungsproblem zu tun[98].

Die Tatsache, daß so wichtige Probleme wie die Zurechenbarkeit der Staatsdienste und die volkswirtschaftlichen Kosten in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung noch nicht sachadäquat gelöst werden konnten, erlangt prinzipielle Bedeutung, sobald auf der Grundlage einer solchen unvollständigen volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung wirtschaftspolitische Entscheidungen getroffen werden. Weil dies in der einen oder in der anderen Form gegenwärtig tatsächlich geschieht, wirft das Problem der volkswirtschaftlichen Kosten zwangsläufig auch weitreichende Fragen der Wirtschaftsordnung und der Wirtschaftspolitik auf. Wichtiger als die inzwischen abgeklärte Frage, ob volkswirtschaftliche Kosten eine unmittelbare Folge der Privatwirtschaft sind, ist in diesem Zusammenhang das Problem der *Rationalisierung gesellschaftlicher Entscheidungsprozesse.* Die volkswirtschaftlichen Kosten sind nur ein Beispiel — allerdings ein sehr anschauliches — das zeigt, wie die moderne Industriegesellschaft wegen der immer zahlreicher und bedeutender werdenden außermarktmäßigen Interdependenzen in zunehmendem Maße gezwungen wird, Bewertungen und Entscheidungen vorzunehmen, ohne dafür ein geeignetes Organ oder eine geeignete objektive Grundlage zu besitzen, die ihr die sachadäquaten Bewertungsmaßstäbe liefern könnte. Weder der Markt[99] noch das Parlament können diese Funktion erfüllen. So werden heute selbst auf einem so wichtigen Gebiet wie zum Beispiel der Atomenergie oder der Entwicklung des Verkehrs und der Wachstumspolitik Entscheidungen von großer Tragweite aufgrund von momentanen, zufälligen Kräftekonstellationen und

---

[96] Auf die dahinterstehenden Probleme hat S. *Kuznets* hingewiesen. Vgl. S. *Kuznets,* On the Valuation of Social Income-Reflections on Professor Hicks' Article, in: Economica, Bd. 15, 1948.

[97] Vgl. E. *Salin,* Vorwort zum Buch von K. W. *Kapp,* op. cit., p. VIII.

[98] Wird durch die Abwälzung kein zusätzlicher Schaden verursacht, dann handelt es sich, wie schon gesagt, um ein reines Transferproblem, dessen Verbuchung im bestehenden System der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung keinerlei Schwierigkeiten bietet.

[99] Die heutige Situation im Verkehrswesen beweist dies deutlich.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nicht nach sorgfältig ausgearbeiteten, wirtschaftlich gesicherten Bewertungen und Prioriäten getroffen. Es ist deshalb kein Zufall, wenn gerade jetzt die Forderung nach einem intensiveren Studium der Prinzipien der Forschungsplanung[100] erhoben wird. Die Bemühungen um die Lösung des immer dringender werdenden Problems der volkswirtschaftlichen Kosten können einen brauchbaren Beitrag zu der nun doch langsam Gestalt annehmenden Rationalisierungstendenz gesellschaftlicher Entscheidungsprozesse leisten[101]. Dabei sollte aber nicht übersehen werden, daß „rationales Verhalten" unter den Bedingungen eines ständig sich erweiternden Wissenshorizonts und der dadurch verursachten ständigen Neubewertung der Ziele nicht auf die einfache Formel der ökonomischen Ratio reduziert werden kann. Aber schon die klare und möglichst erschöpfende Explikation der beim jeweiligen Stand der Wissenschaft tatsächlich existierenden Alternativen würde im Vergleich zur gegenwärtigen Lage, in welcher die Entscheidungen größtenteils von zufälligen momentanen Konstellationen und auch von partikularen Interessen abhängig sind, einen ganz erheblichen Fortschritt bedeuten. Hier liegen die eigentlich interessanten und wahrscheinlich auch entscheidenden Probleme, die die politische Ökonomie vor neue Aufgaben stellen.

---

[100] Vgl. zum Beispiel H. *Krauch*, Forschungsplanung für Entwicklungsländer, in: Atomzeitalter, Information und Meinung, April 1961, Heft 4, pp. 80 ff.

[101] Hier ist vor allem auf die Raumplanung hinzuweisen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Private und soziale Kosten

Von *Harald Jürgensen*

Einzelwirtschaften bringen die Güter und Leistungen eines Wirtschaftsraumes hervor. Die dabei entstehenden Gesamtkosten fallen teilweise außerhalb der Produktionsprozesse bei unbeteiligten Dritten an. Derartige Unterschiede zwischen sozialen und privaten Kosten einer Produktion werfen zahlreiche Probleme auf. Der folgende Arbeitsbericht kann nur den wichtigsten nachgehen. Ihre Auswahl haben einmal die vom Vorbereitungsausschuß zum Thema gestellten Zusatzfragen, zum anderen die Vorergebnisse der Ausarbeitung bestimmt. Somit konzentriert sich der Bericht im Hinblick auf die für eine reale Marktwirtschaft hervorgerufenen Folgen darauf, derartige Unterschiede zwischen den sozialen und privaten Kosten der Produktion auf die Fragen zu analysieren, wie sie definiert, erfaßt, gemessen und wirtschaftspolitisch ausgemerzt oder neutralisiert werden können. Als Beispiele dienen regelmäßig die Verhältnisse in der Bundesrepublik.

I. Soziale Zusatzkosten im Definitionsbereich der "social costs"

1. Definition der sozialen Zusatzkosten

Differenzen zwischen privaten und sozialen Kosten sind nicht neu. Jedenfalls punktuell wurden derartige Abweichungen früh erkannt und auf Ursachen und Folgen analysiert. Neu sind auch nicht die wirtschaftspolitischen Konsequenzen ihrer Existenz. Viele Staaten haben zum Teil seit Jahrzehnten Maßnahmen ergriffen, um besonders augenfällige Schäden zu bekämpfen, ohne allerdings bisher systematisch und umfassend vorzugehen. Der Fortschritt der neueren wissenschaftlichen Diskussion liegt daher in dem Versuch, sämtliche Einflüsse aus Unterschieden zwischen privaten und sozialen Kosten der Produktion in einer Volkswirtschaft zu ermitteln und auf ihre Gesamtwirkungen hin zu untersuchen[1]. Neu ist demnach nur die Frage, wieweit die Folgen solcher Differenzen zusammengefaßt dem Maßstab punktueller Störung und punktuellen Ausgleichs entwachsen und eine gesamtwirtschaftlich bedeutsame Dimension gewinnen.

[1] So besonders K. W. *Kapp*, The Social Costs of Private Enterprise, Cambridge/Mass. 1950. Ders. Artikel „Sozialkosten" in: HdSW, Bd. 9, S. 524 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aus diesem Ansatz lassen sich analytische Ziele verschiedener Reichweite abstecken. So wäre es möglich, pragmatisch nach dem Ausmaß der ad hoc hervorgerufenen Störungen des Marktmechanismus zu forschen und auf wirtschaftspolitische Mittel für ihre Reduzierung zu sinnen. Weitergehend könnte geprüft werden, inwieweit die den Marktmechanismus störenden Unterschiede zwischen sozialen und privaten Kosten ihrerseits auf bestimmte Veränderungen der Volkswirtschaft reagieren, so etwa auf das Wirtschaftswachstum, die Einkommensverteilung, den steigenden Umfang des staatlichen Sektors, regionalpolitische Maßnahmen oder das Aufgehen der Volkswirtschaft in einen gemeinsamen Markt. Mit diesem Ansatz wäre die Frage zu klären, ob die von unbeteiligten Dritten getragenen Kosten der Produktion von Jahr zu Jahr zunehmen und damit die Wirtschaftspolitik vor immer dringlichere Aufgaben stellen. Noch darüber hinaus ginge der Versuch, in den Begriff der sozialen Kosten auch ökonomisch nicht relevante Phänomene einzubeziehen, für sie nach einer Theorie der gesellschaftlichen Werte zu suchen und sie zusammen mit anderen, aus der Unvollkommenheit der Marktwirtschaft resultierenden Verlusten und Schäden zu einem „Gesamtpreis" für die Aufrechterhaltung marktwirtschaftlicher Koordination zu summieren mit der Absicht, angesichts der Höhe dieses Preises die Marktwirtschaft selbst in Frage zu stellen[2].

Der Erfolg einer generellen und systematischen Analyse hängt wesentlich davon ab, daß die zu untersuchenden Begriffe zweckmäßig abgegrenzt werden. In der Literatur hat man dem Begriff der sozialen Kosten (social costs) und den synonym gebrauchten Begriffen recht verschiedene Inhalte zugeordnet, die von *Lauschmann* in einer 1959 erschienenen Sammelbesprechung unter sechs Grundauffassungen subsumiert worden sind[3]. Für unsere Zwecke lassen sich diese auf drei verschiedene Auslegungen reduzieren:

(a) Soziale Kosten bezeichnen die volkswirtschaftlichen Gesamtkosten, die von der Gesellschaft insgesamt für ein Produkt, eine Leistung oder das Inlandsprodukt aufzuwenden sind (*Lange, Lerner, Giersch*).

(b) Soziale Kosten bezeichnen die zusätzlich zu den von den Produzenten selbst aufgewandten Kosten bei anderen Wirtschaftssubjekten für ein Produkt oder eine Leistung entstehenden Kosten und bewertbare Schäden. Als „andere Wirtschaftssubjekte" kommen hierbei andere Unternehmen, private oder öffentliche Haushalte, die Gesamtheit der Wirtschaftsgesellschaft oder das Ausland in Frage (*Clark, Pigou, Mackenroth, Mann*).

[2] Darauf zielen letztlich die Schlußfolgerungen der Analyse von Kapp. Vgl. K. W. *Kapp*, Volkswirtschaftliche Kosten der Privatwirtschaft, übersetzt von B. Fritsch im Auftrage der List Gesellschaft, Tübingen/Zürich 1958, S. 210 ff.

[3] Vgl. E. *Lauschmann*, Zur Frage der „social costs", in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 4/10 1959, S. 200 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(c) Soziale Kosten umgreifen neben den bei anderen Wirtschaftssubjekten entstehenden Kosten auch die für diese aus fremden Produktionsprozessen entstehenden immateriellen Schäden und Verluste. Darüber hinaus schließen sie auch alle Schäden oder entgangenen volkswirtschaftlichen Nutzen ein, die auf Funktionsmängel marktwirtschaftlicher Koordination zurückzuführen sind (*Pigou, Kapp*).

Die für den Arbeitsbericht verwendete Begriffsdefinition muß sich der oben festgelegten Problemstellung anpassen. Unter „Sozialkosten" oder „sozialen Kosten" oder „volkswirtschaftlichen Kosten" wollen wir daher in Übereinstimmung mit der unter (a) aufgeführten Definition den einer Volkswirtschaft insgesamt durch eine Produktion entstehenden, durch Marktpreise bewerteten Güter- und Leistungsverzehr verstehen, gleichgültig in welcher Kostenrechnung er letztlich erscheint. Sofern zur Leistungserstellung der Einsatz von Kapitalgütern notwendig ist, schließt der volkswirtschaftliche Kostenbegriff die Verzinsung des investierten Kapitals und eine angemessene Abschreibung ein.

Unter „privaten" oder „einzelwirtschaftlichen" Kosten wird einengend demgegenüber nur jener Güter- und Leistungsverzehr erfaßt, der zu Marktpreisen bewertet in die einzelwirtschaftliche Kostenrechnung eingeht. Zu den Einzelwirtschaften rechnen hierbei auch die öffentlichen Unternehmen.

Übersteigen die so definierten sozialen Kosten die privaten Kosten einer Produktion, so bezeichnen wir die Differenz als *soziale Zusatzkosten*[4]. Dieser Begriff erhält also den oben unter (b) aufgeführten Inhalt. Als Begleiterscheinung oder Folge einer bestimmten Produktion fallen soziale Zusatzkosten unmittelbar bei anderen Einzelwirtschaften an. Auch alle freiwillig von Dritten, etwa vom Staat übernommenen Folgekosten privater Produktion gehören unter diesen Begriff. Wie die privaten Kosten der Produktion, können die sozialen Zusatzkosten nur in Zusammenhang mit einer betrieblichen Leistung entstehen. Sie müssen für diese erforderlich gewesen sein. Dabei sollte auch gedanklich der Eindruck vermieden werden, die sozialen Zusatzkosten stellten zunächst private und dann auf Dritte überwälzte Kosten der Produktion dar. In den meisten Fällen entstehen die sozialen Zusatzkosten durch den Produktionsprozeß mit den privaten Kosten der Produktion unmittelbar beim betroffenen Dritten.

Alle Unternehmen sowie die öffentlichen Haushalte und das Ausland können soziale Zusatzkosten hervorrufen und diese selbst sowie private

[4] Wir übernehmen damit einen von Lauschmann vorgeschlagenen Begriff. Vgl. E. *Lauschmann*, Zur Frage der „social costs", a. a. O., S. 202. Dabei ist weniger die Bezeichnung als der Inhalt des Begriffes bedeutsam, mit dessen Hilfe die durch die allzu summarische Definition der social costs zusammengefaßten Erscheinungen auf den wirtschaftspolitisch bedeutsamen Teil reduziert werden können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Haushalte auch von sozialen Zusatzkosten betroffen werden. Da diese Beziehungen innerhalb jeder Gruppe und zwischen den aufgeführten Gruppen denkbar sind, erscheint es im Hinblick auf die dadurch entstehenden wirtschaftspolitischen Probleme zweckmäßig, die sozialen Zusatzkosten nach der zugrunde liegenden Verursacher—Träger Beziehung zu differenzieren. Jede Gruppe vermag für jede andere Gruppe als Verursacher sozialer Zusatzkosten aufzutreten. Die möglichen doppelseitigen Kombinationen bestehen also zwischen Unternehmen ⟷ Unternehmen, öffentlichen Haushalten ⟷ öffentlichen Haushalten, Unternehmen ⟷ Ausland, öffentlichen Haushalten ⟷ Ausland. Dazu treten die einseitigen Verursacher—Träger Beziehungen Unternehmen (bzw. öffentliche Haushalte, Ausland) → private Haushalte. Von Bedeutung für unsere Frage sind davon nur drei. Die Analyse beschränkt sich daher auf die von Unternehmen bei privaten Haushalten und beim Staat sowie die von Unternehmen bei anderen Unternehmen verursachten sozialen Zusatzkosten. Obgleich sich zweifellos Fälle ableiten lassen, in denen staatliche Haushalte für andere staatliche Haushalte soziale Zusatzkosten herbeiführen, und öffentliche Haushalte bei Unternehmen oder privaten Haushalten soziale Zusatzkosten verursachen, begnügen wir uns für den Arbeitsbericht mit der angeführten Auswahl. Auch das Ausland wird weder als Verursacher noch als Träger sozialer Zusatzkosten inländischer Produktionsprozesse untersucht.

Fallen die sozialen Zusatzkosten einer Produktion bei *privaten oder öffentlichen Haushalten* an, so handelt es sich um Schäden, die durch Produktionsprozesse hervorgerufen und nicht ausgeglichen worden sind[5]. Soweit die Unternehmen immaterielle Schäden stiften, muß man in Kauf nehmen, daß diese marktwirtschaftlich nicht erfaßt werden können und insoweit Teile der verursachten sozialen Zusatzkosten unbewertet bleiben. Obgleich es sich um seinen produktionsbedingten Verbrauch handelt, könnte der Betrieb die von ihm hervorgerufenen sozialen Zusatzkosten nicht wie seinen übrigen Produktionsverbrauch kostenmäßig bewerten, also als private Kosten der Produktion erfassen. Für die meßbaren sozialen Zusatzkosten fehlt es ihm in der Regel an zusammenfassenden Unterlagen, für die immateriellen an konkreten Anhaltspunkten überhaupt. Genau erfassen lassen sich betriebswirtschaftlich allein die Kosten, die erforderlich sind, um die sozialen Zusatzkosten bei den Haushalten zu vermeiden.

---

[5] Ob man diese Schäden wie Krüger als externe Verluste faßt, hängt davon ab, ob das Begriffspaar „external economies" und „external diseconomies" nur auf Interdependenzen zwischen Produzenten angewendet werden soll, wie dies bei Marshall, Sraffa, Viner, Pigou und Scitovsky geschieht. Vgl. H. *Krüger*, Die Problematik „volkswirtschaftlicher Kosten", Marb. Diss., Marburg 1959, S. 74.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Fallen die sozialen Zusatzkosten einer Produktion bei anderen Unternehmungen an, so verursacht dieser Prozeß externe Verluste. Soziale Zusatzkosten und externe Verluste stimmen hier inhaltlich überein. Gewollt oder ungewollt entsteht ein Teil der mit der Produktion verbundenen Kosten bei den betroffenen Unternehmen. Deren private Kosten übersteigen die sozialen Kosten, weil ein Teil ihres Verbrauchs nicht produktionsbedingt ist. Im Gegensatz zu den bei privaten Haushalten hervorgerufenen Schäden lassen sich die verursachten externen Verluste durch Bewertung des nicht produktionsbedingten Verbrauchs bei den betroffenen Produzenten durchaus erfassen. Der verursachende Betrieb vermag wiederum nur diejenigen zusätzlichen privaten Kosten zu ermitteln, deren Einsatz die bei anderen Produktionsprozessen hervorgerufenen sozialen Zusatzkosten vermeiden würde. Soziale Zusatzkosten und Vermeidungskosten[6] stimmen in der Regel nicht überein.

Während bei den eben genannten Gruppen die sozialen Zusatzkosten auf wissentlich oder unwissentlich abgewälzte private Kosten der Produktion zurückgehen, verringern *staatliche Kostensubventionen* bewußt die privaten Kosten der Produktion oder mindern die Ausgaben privater Haushalte. In zahlreichen Fällen werden Kostensubventionen als wirtschaftspolitisches Mittel eingesetzt. Private Produktionskosten werden in soziale Zusatzkosten transformiert. Diese Fälle können wir in einer dritten Gruppe zusammenfassen. Allen Gruppen gemeinsam ist, daß der jeweils begünstigte Produktionsprozeß die sozialen Zusatzkosten bei den belasteten Dritten hervorruft.

Umgekehrt liegt der Fall, wenn ein Betrieb als einfache Folge seiner Produktion andere Produktionsprozesse begünstigt. Bestimmte einkaufs-, produktions- oder absatzwirtschaftliche Handlungen, deren Kosten voll in die einzelwirtschaftlichen Kosten eingehen, wirken bei der Leistungserstellung anderer Betriebe mit und ersparen dort private Kosten der Produktion. Der verursachende Produktionsprozeß ruft also externe Ersparnisse hervor, wenn die von ihm verursachten Vorteile für andere Produktionsprozesse nicht von diesen abgegolten werden. Soziale Zusatzkosten der anderen Produktionsprozesse trägt der Betrieb, soweit er seine privaten Kosten reduzieren könnte, wenn durch ihn keine externen Ersparnisse mehr hervorgerufen würden. Soweit der vom verursachenden Betrieb bisher für den eigenen Produktionsprozeß aufgewendete Leistungsverzehr in voller Höhe notwendig ist, also Kosten der eigenen Produktion bedeutet, fallen dafür private und soziale Kosten zusammen. Für die begünstigten Produktionsprozesse

[6] Da die von den belasteten Betrieben getragenen Zusatzkosten dem verursachenden Unternehmen die Vermeidungskosten ersparen, könnte man diese in einer allerdings sehr erweiterten Auslegung des Begriffes als „externe Ersparnisse" der belasteten Produktionsprozesse bezeichnen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden zwar private Kosten erspart, die entstehen würden, wenn die Vorteile dem verursachenden Betrieb zu vergüten wären, aber diesen ersparten Kosten entsprechen nur private Ertragseinbußen des verursachenden Prozesses[7]. Der wirtschaftspolitische Ansatzpunkt führt in diesen Fällen über die Erfassung der neben dem privaten Ertrag der verursachenden Produktion von dieser hervorgerufenen sozialen Erträgen bei anderen Produktionsprozessen, die deren externen Ersparnissen gleich sind.

Andere Schäden und entgangener volkswirtschaftlicher Nutzen aus Organisationsmängeln und Funktionsschwächen der marktwirtschaftlichen Produktion und Koordinierung entziehen sich allerdings dem Begriff der sozialen Zusatzkosten. Übersetzung des Detailhandels, übertriebene Reklame, zu langsame Ausbreitung des technischen Fortschritts, fehlende Koordination der wissenschaftlichen und betrieblichen Forschung, Leerlauf der Verwaltung, Umständlichkeiten der Steuer- und Sozialgesetzgebung, aber auch alle betriebswirtschaftlichen Fehldispositionen beschreiben letztlich die unterschiedliche Effizienz idealer und realer Verhältnisse. Das gilt auch für alle Schäden, die der Gesellschaft aus gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungs- und Wachstumseinbußen entstehen. Die Entlassung von Arbeitskräften bei Auftragsmangel kann nicht als Überwälzung privater Kosten begriffen werden, weil es sich um die Freistellung nicht benötigter Produktionsfaktoren handelt. Werden die freigesetzten Kräfte nicht alsbald in anderen Produktionsprozessen eingesetzt, können sie nicht als soziale Zusatzkosten den privaten Kosten der verbleibenden Produktion zugerechnet werden, da sie ja keinen notwendigen Leistungsverzehr bedeuten. Der Volkswirtschaft entsteht ein Verlust in Höhe des entgangenen Nutzens, der aus den brachliegenden Produktionsfaktoren zu ziehen gewesen wäre. Mangels sachlicher Zugehörigkeit bleiben auch sämtliche Einkommensverschiebungen unberücksichtigt, die durch unvollkommene Märkte verursacht werden. Monopolistische Praktiken überwälzen keine privaten Kosten der Produktion. Differenzen zwischen Preis und Grenzkosten haben nichts mit sozialen Zusatzkosten zu tun.

Der Begriff der sozialen Zusatzkosten ist also zu eng, um alle Schäden und Verluste privater Produktion zu erfassen. Dafür leistet er entsprechend mehr, wenn es darum geht, konkrete Größenvorstellungen über die außerhalb der Einzelwirtschaften von diesen verursachten oder ihnen zuzurechnenden Produktionskosten zu erlangen. Alle nicht durch soziale Zusatzkosten erfaßbaren Schäden und Verluste der Gesamtwirt-

[7] Natürlich könnte man die beim verursachenden Betrieb für den eigenen Produktionsprozeß insgesamt entstandenen privaten = sozialen Kosten den begünstigten Produktionsprozessen nach irgendeinem Schlüssel anlasten, analog der Verteilung der Gemeinkosten einer Produktion auf die einzelnen Teilfertigungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaft werden daher erst wieder im letzten Abschnitt dieser Analyse aufgegriffen, wenn es um die Möglichkeiten wirtschaftspolitischer Gegenmaßnahmen geht.

2. *Die Wertneutralität des Begriffes*

Problem und Begriff der Abweichungen der privaten von den sozialen Kosten der Produktion entstammen der Konstruktion des Marktautomatismus. Die sozialen Zusatzkosten haben aber deshalb nicht nur in einer marktwirtschaftlichen Ordnung ihren Sinn. Definition und Begriff können vielmehr auf alle Ordnungsformen angewendet werden, die in sich logisch und rational sind. Soziale Zusatzkosten sind definiert als Differenz zwischen sozialen und betriebswirtschaftlichen Kosten, zwei Begriffen, die in jeder denkbaren Ordnung sinnvoll bleiben und keinerlei normativen Charakter tragen.

Ebenfalls wertfrei ist u. E. die theoretische Zielsetzung nach Vermeidung sozialer Zusatzkosten, sofern nicht bereits in der Forderung nach maximaler Zweckrationalität ein normatives Urteil gesehen wird. In jeder Wirtschaftsordnung bestimmt die Grenzproduktivität der Faktoren die tatsächlichen oder fiktiv-rechnerischen Faktorpreise. Auch die Nachfragestruktur bildet für jede Wirtschaftsordnung eine außerökonomisch bestimmte Größe. In der Marktwirtschaft entscheiden die individuellen Bedürfnisse, in der Zentralverwaltungswirtschaft bestimmen die kollektiven Planziele. Wenn aber Grenzproduktivitätsfunktionen und Endnachfragefunktionen einer Wirtschaft gegeben sind, so existiert theoretisch nur ein optimales input-output-Programm, wenn Bedürfnisse bzw. Planziele maximal erfüllt werden sollen. Normativen Charakter tragen also allein die Daten des Programms[8]. Die Marktwirtschaft nähert sich tendenziell diesem Optimalprogramm bei zunehmender Gleichheit bzw. Proportionalität[9] von sozialen und privaten Kosten. Dasselbe gilt für die Zentralverwaltungswirtschaft, die ihr Optimalprogramm auch nur zu verwirklichen vermag, wenn betriebswirtschaftliche Kosten und soziale Zusatzkosten analog in die Knappheitsplanung einbezogen werden.

Normativen Charakter kann die Analyse sozialer Zusatzkosten bei der Frage ihrer Bewertung gewinnen. In zahlreichen Fällen lassen sich die sozialen Zusatzkosten mit dem gesellschaftlichen Wertausdruck (Marktpreis, Planpreis) erfassen. Die Messung in diesen Wertausdrücken enthält dann indirekt normative Elemente, weil die Höhe dieser Werte selbst gesellschaftlichen Normenvorstellungen entspringt. Ein anderer

[8] Alle Zielvorstellungen lassen sich nur auf der Basis konkreter wohlfahrtsökonomischer Vorstellungen ableiten.

[9] Vgl. hierzu H. *Giersch*, Das Handelsoptimum, Ein Beitrag zur Theorie der Wirtschaftspolitik, WA, Bd. 76, 1956.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Teil der Folgen der einzelwirtschaftlichen Produktion läßt sich zahlenmäßig überhaupt erst erfassen, wenn allgemeinverbindliche Werthaltungen über den kollektiven Wert qualitativ unterschiedlicher Zustände entwickelt, also normative Abstufungen geschaffen werden.

Umfangreiche theoretische Fragen werden durch die Differenzen sozialer und privater Kosten also nicht aufgeworfen. Das Problem läßt sich klar umreißen, wenn man die Frage nach der Ordnung verschiedener sozialer Zustände entsprechend ihrem Wohlfahrtsgehalt als Aufgabe der Welfare Economics ansieht[10]. Um so größer sind die mit seiner Lösung verbundenen praktischen Fragen. Über das Ausmaß der marktwirtschaftlichen Störungen aus der unrichtigen Wiedergabe der gesamtwirtschaftlichen Alternativkosten für die Einzelwirtschaften herrscht weitgehend Ungewißheit. Nach einer Begriffsdefinition, mit der Unterschiede zwischen privaten und sozialen Kosten in konkreten Fällen erfaßt werden können, bildet daher die dem Einsatz wirtschaftspolitischer Mittel vorangehende Klärung der Ausgangslage das vordringliche Arbeitsfeld.

II. Soziale Zusatzkosten der Produktion bei Haushalten

Nur Teile der durch Produktionsprozesse für Haushalte hervorgerufenen Schäden können direkt als soziale Zusatzkosten gemessen werden. Sofern überhaupt ein Kausal*zusammenhang* zwischen Schaden und Ursache bekannt ist, läßt er sich nur bewerten, wenn Marktpreise vorhanden sind oder konstruiert werden können. In allen anderen Fällen müssen zunächst gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktionen jenes Typs abgeleitet werden, wie sie Bergson vorschwebten. Woher aber die Regeln beziehen, die alle möglichen gesellschaftlichen Zustände nach dem jeweils zuzuordnenden Wohlfahrtsgehalt abstufen? Auf diesen Wegen lassen sich globale Größenvorstellungen über die von den Produktionsprozessen insgesamt bei Haushalten verursachten sozialen Zusatzkosten nicht gewinnen.

Nicht einfach aber immerhin mit Aussicht auf Erfolg könnten die Ersparnisse ermittelt werden, die in den verursachenden Produktionsprozessen als Folge nicht vermiedener sozialer Zusatzkosten entstehen. Da die meisten Schäden dem Kausalzusammenhang, wenn auch nicht dem Umfang nach bekannt sind, ließe sich durchaus errechnen, welche zusätzlichen privaten Kosten in den einzelnen Betrieben aufzuwenden wären, um solche Schäden ganz zu vermeiden oder auf ein erträgliches

[10] Der zur gleichen Tagung von E. *Sohmen* vorgelegte Arbeitsbericht über Grundlagen, Grenzen und Entwicklungsmöglichkeiten der Welfare Economics läßt allerdings wenig Hoffnung auf entsprechende Hilfestellung (vgl. a. a. O., S. 87 f.). Pragmatische Lösungen dürften auch hier weiterhelfen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und zumutbares Ausmaß zu reduzieren[11]. Hierbei wäre es allenfalls schwierig zu definieren, was als „erträglich" gelten soll. Wenn auch der erwünschte Zustand selbst nur normativ abzuleiten ist, so können doch seine Bedingungen quantitativ festgelegt werden, z. B. als Höchstmenge an Gas-, Staub- und Rußausscheidungen oder als Höchstmaß an Wasserverunreinigung, die ein Produktionsprozeß verursachen darf. Die aus derartigen einmal vorgegebenen Bedingungen für jeden einzelnen Betrieb entstehenden Folgekosten wären genau zu ermitteln. Je nach dem geforderten Ausmaß der Schadensvermeidung hat jeder Betrieb zusätzliche private Kosten aufzuwenden, die definitionsgemäß den Ersparnissen der Produktion aus dem Fortbestand des bisherigen Zustandes entsprechen.

Könnte man die sozialen Zusatzkosten auf der Seite der Haushalte ähnlich vollkommen bewerten wie die zugehörigen Ersparnisse der Unternehmen, wären die Ansatzpunkte der Wirtschaftspolitik nach ihrem Wohlfahrtseffekt zu ordnen. Dort, wo hohen sozialen Zusatzkosten geringe Ersparnisse der Unternehmen gegenüberständen, bietet sich der volkswirtschaftlich günstigste Ansatz. Die sozialen *Gesamtkosten* der Produktion würden sich verringern, weil sie um die unterbundenen hohen sozialen Zusatzkosten bei den Haushalten vermindert und nur um die geringeren zusätzlichen privaten Kosten erhöht worden sind. Sind in einem Zementwerk beispielsweise für einen modernen Drehofen Investitionen von 10 Mill. DM erforderlich, von denen 50 % der Vermeidung von Staubbelästigung bei 10 000 Einwohnern zuzurechnen wären, so betragen die zusätzlichen privaten Kosten der Produktion bei 6 % Verzinsung und einer Lebensdauer der Anlage von 10 Jahren (bei gleichen laufenden Kosten) jährlich rund 680 000 DM. Zu prüfen wäre also, ob die jährliche Belästigung der Einwohner unter Berücksichtigung der meßbaren Schäden mit 68 DM pro Kopf bewertet werden kann.

Am Ende der Reihe wären die Schäden einzuordnen, die bei geringen sozialen Zusatzkosten außerordentlich hohe Ersparnisse verursachten, also z. B. das gleiche Zementwerk in freiem Feld. Da die Ersparnisse hinreichend erfaßt werden können, dürften die Grenzfälle einer solchen Ordnung auch ohne konkrete Wohlfahrtsfunktion zu ermitteln sein. Angesichts der hochentwickelten Methoden der Markt- und Meinungs-

[11] Der Staubniederschlag je 100 m² und Monat beträgt in freier Natur etwa 300 g, in Großstädten etwa 500—5000 g. Als tragbar dürften etwa 2500 g anzusehen sein. Im Ruhrgebiet beträgt der Staubniederschlag an ungünstigen Stellen monatlich 6000 g und darüber. (Hettche, Hygienisches Institut, Hamburg). Je nachdem ob 1000, 2500 oder 3000 g als „erträglich" angesehen werden, entstehen den Verursachern höhere oder niedrigere Vermeidungskosten. Dabei müßten die durch Haushalte selbst verursachten Luftverunreinigungen natürlich sinnvoll in die Gesamtzielsetzung einbezogen werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

forschung müßte es möglich sein, Anhaltspunkte dafür zu gewinnen, welcher Geldwert einer Unterlassung von den Betroffenen zugeordnet wird bzw. umgekehrt zu prüfen, ob in unserem Beispiel eine Leistung von 5,70 DM pro Kopf und Monat als ausreichendes Äquivalent für den Fortbestand der Staubbelästigung angesehen wird. Zweckgerichtete politische Entscheidungen mit eindeutig normativem Charakter entbehren also nicht jeden Anhaltspunktes und erhalten zusätzlich rationale Grundlagen in den privaten Ersparnissen eines unerwünschten Zustandes.

Für die Bundesrepublik existieren nur auf Teilbereichen Versuche, die den privaten Haushalten aus den Produktionsprozessen entstehenden Schäden zu messen, also als soziale Zusatzkosten zu erfassen. Für die Luftverunreinigung bringt *Stephany* konkrete Schätzungen über die dadurch verursachten sozialen Zusatzkosten[12]. Nach seinen Berechnungen verursacht die Luftverunreinigung in der Bundesrepublik jährlich soziale Zusatzkosten von etwa 50 DM je Kopf der Bevölkerung. Da diese Schäden jedoch überwiegend in den Ballungsgebieten anfallen, dürfte es zweckmäßiger sein, entweder nur die dortige Bevölkerung als Bezugsgröße zu wählen (22 Mill. Menschen) oder von der jährlichen Gesamtschadenssumme von 2,5 Mrd. DM auszugehen. Welche betrieblichen Ersparnisse stehen diesen sozialen Zusatzkosten gegenüber? Um laufende soziale Zusatzkosten in dieser Höhe zu vermeiden, müßten die verursachenden Unternehmen insgesamt etwa 10 Mrd. DM investieren[13]. Bei einer Abschreibungsdauer von 10 Jahren und 6 % Verzinsung der Restwerte würde danach gegenwärtig die Kostenrechnung der Unternehmer um 1,36 Mrd. DM entlastet. Sozialen Zusatzkosten von 2,5 Mrd. DM ständen also Ersparnisse von nur 1,36 Mrd. DM gegenüber. Bei aller Fragwürdigkeit der Daten dieser Berechnung ergibt sich also ein Abstand, der auch ohne die genau nur mit Hilfe einer Wohlfahrtsfunktion zu ermittelnden immateriellen Schäden zu wirtschaftspolitischer Aktivität ermahnt. Wären doch Auflagen zur Vermeidung der sozialen Zusatzkosten mit einer Senkung der sozialen Gesamtkosten der Produktion verbunden.

Dabei handelt es sich hier um Durchschnittszahlen. Zu prüfen wäre noch, ob sich in besonders betroffenen Gebieten die Zahlen in Richtung eines größeren oder kleineren Abstandes verschieben. Immerhin gibt es Produktionsprozesse, bei denen sehr hohe Ersparnisse entstehen und infolge unbedeutender Nachbarschaft geringe soziale Zusatzkosten. In solchen Fällen könnte eine Umsiedlung der Betroffenen volkswirtschaft-

---

[12] H. *Stephany*, Zum Problem der Reinhaltung der Luft, in: Betriebsberater, H. 14 vom 20. 5. 1960, S. 529.

[13] Vgl. H. *Stephany*, Zum Problem der Reinhaltung der Luft, a. a. O., S. 529.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lich günstiger sein als die Vermeidung der Schäden[14]. Da die jetzigen Zustände in den meisten Fällen auf die Mängel in der Raumordnungspolitik früherer Jahrzehnte zurückgehen, könnte die Anlastung sozialer Zusatzkosten auch zu einer Bereinigung von Industrie- und Wohngebieten führen, wie sie für moderne Anlagen selbstverständlich ist. Gerade im Hinblick auf die immateriellen Schäden wäre ein finanzieller Beitrag der verursachenden Unternehmen für eine Neuordnung der Ballungsräume gegen die Kosten aus Auflagen für die Luftreinigung abzuwägen.

Ein zweiter Konzentrationsbereich sozialer Zusatzkosten, die Gewässerverunreinigung, wird nicht nur durch die gewerbliche Wirtschaft, sondern auch durch die Kommunen verursacht. Weit mehr als bei der Luftverunreinigung sind die Probleme der Wasserverschmutzung in der Bundesrepublik untersucht worden. Zur Beseitigung der Folgen wurden auch bereits erhebliche Mittel eingesetzt, die sich nach Angaben von Kattenstroth[15] für die Gemeinden in der Zeit von 1951 bis 1960 von 150 auf rd. 750 Mill. DM (geschätzt) erhöhten. Im gleichen Zeitraum hat die gewerbliche Wirtschaft für Abwässerreinigung etwa 1 Mrd. DM investiert, wobei allein auf die letzten drei Jahre die Hälfte des Gesamtbetrages entfällt.

Das Bundesministerium für Atomenergie und Wasserwirtschaft hat zur Lösung der damit verbundenen Probleme einen 10-Jahresplan für reines Wasser ausgearbeitet, der einen Gesamtaufwand von 10 Mrd. DM vorsieht. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß diese Investitionen überwiegend erforderlich werden, um in Zukunft sonst zu erwartende soziale Zusatzkosten gar nicht erst entstehen zu lassen. Langfristig geht das Ministerium davon aus, daß die zur Abwässerreinigung notwendigen Kosten von den Verursachern selbst getragen werden müssen. Die Reinigung industrieller Abwässer gehört zu den privaten Produktionskosten. Mit den oben genannten Investitionen gehen sie vollständig darin ein. Die Reinigung der Abwässer privater Haushalte ist als Teil der Lebenshaltungskosten anzusehen. Hier fehlt es in den meisten Gemeinden noch an einer ausreichenden direkten Anlastung.

Die wichtigsten Ursachen für das Entstehen sozialer Zusatzkosten im Bereich des Produktionsfaktors Arbeit liegen vor allem in der verhältnismäßig hohen Zahl von Betriebsunfällen und Berufskrankheiten, soweit die daraus entstehenden Kosten anderen Unternehmen, den nur teilentschädigten privaten Haushalten oder den bezuschussenden öffent-

[14] Die Ausrüstung eines Stahlkonverters mit einer elektrischen Entstaubungsanlage erhöht die Investitionsausgaben um über 10 %. Die zur Reinhaltung der Luft erforderlichen Investitionsaufwendungen können also partiell sehr hoch sein.

[15] L. *Kattenstroth*, Gewässerreinhaltung in der Marktwirtschaft, in: FAZ vom 6. 12. 1961.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lichen Haushalten zufallen. Die aus Betriebsunfällen und Berufskrankheiten anfallenden sozialen Zusatzkosten haben relativ abgenommen, liegen aber in der Bundesrepublik bei aller Problematik eines internationalen Vergleichs gegenüber anderen Industriestaaten immer noch sehr hoch. Zwar hat die in Deutschland schon vor fast 100 Jahren eingeleitete und ständig verbesserte Arbeitsschutz- und Sozialgesetzgebung dazu geführt, daß die Unfälle einerseits verringert[16], zum anderen ihre Folgekosten immer mehr dem verursachenden Produktionsprozeß angelastet wurden. Hinzu kommt, daß die Unfallversicherung, für die Umlagen nur von den Unternehmern erhoben werden, ihre Beiträge nach der speziellen Gefährdung durch die Produktion differenziert. Damit sind die Unfallverhütungs- und Unfallfolgekosten teilweise Kosten der privaten Produktion geworden. Aber eine noch stärkere Beitragsdifferenzierung nach dem Grad der jeweils erreichten betrieblichen Unfallverhütung und höhere Strafen bei ungenügender Vorsorge würden es den Berufsgenossenschaften erleichtern, das Unfallrisiko zu verringern und angemessen den Kosten der privaten Produktion zuzuordnen. Für die Unternehmen und Arbeitnehmer könnten im Hinblick auf die gesellschaftliche Wohlfahrtssteigerung stärkere Anreize zur Unfallverhütung geschaffen werden, als sie gegenwärtig bestehen. Die Unfallkosten insgesamt können nicht als soziale Verluste gefaßt werden, wohl aber jener Teil, der beim gegenwärtigen Stand der Technik und der bei den Arbeitnehmern erreichbaren Einsicht vermeidbar wäre. Immerhin standen 1960 3.021 tödlichen Arbeitsunfällen bereits 14.107 tödliche Verkehrsunfälle gegenüber. 1.536 davon ereigneten sich auf dem Wege vom und zum Arbeitsplatz[17].

So wünschenswert wirtschaftspolitische Akivität aus der Sicht der von Schäden betroffenen Haushalte auch erscheint, fehlt es doch meist noch an brauchbaren Unterlagen für politische Entscheidungen. Immerhin gibt es eine Reihe von Fällen, bei denen mit geringen zusätzlichen privaten Kosten wahrscheinlich beachtliche soziale Zusatzkosten zu vermeiden wären. Hier könnte sogleich gehandelt werden. Inzwischen

[16] Für die Bundesrepublik läßt sich diese Entwicklung an den bei den gewerblichen Berufsgenossenschaften gemeldeten bzw. entschädigten Unfällen von 1950 bis 1960 erkennen. Obwohl die Zahl der Versicherten in diesem Zeitraum um 63 % gestiegen ist, ist die Zahl der tödlichen Arbeitsunfälle um 15 % und die Zahl der Berufskrankheiten mit tödlichem Ausgang um 47 % zurückgegangen. Dagegen sind die Wegeunfälle (Unfälle auf dem Wege zum und vom Arbeitsplatz) mit tödlichem Ausgang infolge der fortschreitenden Motorisierung um 120 % gestiegen. Vgl. Der Arbeitgeber vom 20. 8. 1961, S. 495.

[17] Zu den sozialen Verlusten, die aus den ebenfalls teilweise vermeidbaren Verkehrsunfällen entstehen, vgl. den angeführten Forschungsbericht. Seine Methoden sind allerdings angreifbar. Die Berechnung der Unfallfolgekosten der Verkehrsunfälle in der Bundesrepublik, Verkehrswissenschaftliche Veröffentlichungen des Min. f. Wirtschaft u. Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Heft 39, Düsseldorf 1958.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wäre Zeit gewonnen, weniger klare Komplexe zu analysieren. Überall dort, wo die zusätzlichen privaten Kosten der Vermeidung extrem hoch, die verursachten sozialen Zusatzkosten aber verhältnismäßig gering sind, führt ein Schadensausgleich zu einer volkswirtschaftlich besseren Lösung, wofür es seit Jahrzehnten funktionierende Beispiele gibt[18]. Das Auseinanderfallen der Größenordnungen von sozialen Zusatzkosten und zugehörigen Ersparnissen der Produktionsprozesse erlaubt jedenfalls, nach wirtschaftspolitischen Lösungen zu suchen, bei denen ein vorzugebendes Mindestmaß von sozialen Zusatzkosten durch ein Minimum an zusätzlichen privaten Kosten vermieden wird.

III. Soziale Zusatzkosten zwischen Produktionsprozessen

Soziale Zusatzkosten fallen auch zwischen Unternehmen an. Verursacht ein Produktionsprozeß externe Verluste, entstehen soziale Zusatzkosten bei anderen Unternehmen. Die betriebswirtschaftlichen Ersparnisse für den Verursacher berechnen sich wiederum nach den zusätzlich aufzuwendenden privaten Kosten, mit deren Einsatz die sozialen Zusatzkosten vermieden werden können. Ersparnisse und soziale Zusatzkosten stimmen nicht überein.

Nehmen wir ein Beispiel aus der Verkehrswirtschaft. Werden Lastkraftwagen mit Motoren ausgerüstet, die in der Ebene gerade die erlaubte Geschwindigkeit verleihen, beim Überholen und am Berg aber jeder Kraftreserve entbehren, beanspruchen sie zusätzlichen Straßenraum und behindern den schnellen Verkehr. Andere Verkehrsteilnehmer müssen dadurch erhebliche Zeitverluste hinnehmen. Diese Zeitverluste lassen sich ziemlich genau mit Marktpreisen bewerten und bedeuten soziale Zusatzkosten. Ein einziges langsames Fahrzeug auf jeder Seite einer Autobahn kann bei einer 5 km langen Steigung für 30 Minuten diesen Streckenabschnitt auf die Leistungsfähigkeit einer Bundesstraße mit reinem Pkw-Verkehr reduzieren. Ein Überholverbot für schnellere Lastkraftwagen macht deren vorgehaltene Motorreserve am Berg wirkungslos. Den verursachten sehr erheblichen sozialen Zusatzkosten stehen als betriebswirtschaftliche Ersparnisse nur die zusätzlichen privaten Kosten gegenüber, die eine verstärkte Zugkraft für den Lastzug des Verursachers laufend erfordern würde[19]. Verursachte soziale

[18] Es sei nur auf die Bergschädenhaftung hingewiesen, die dazu führt, daß der Abbau von Steinkohle unterhalb von Objekten unterbleibt, bei denen hohe Folgekosten die Rentabilität des Abbaus aufheben würden.

[19] Ein Lastzug von 32 t Gesamtgewicht mit einem Motorfahrzeug von 200 PS hat bei einer Jahresfahrleistung von 50—75 000 km je km nur um 5 Dpf. höhere Gesamtkosten gegenüber einem gleichen Zug mit nur 165 PS (155,4 zu 150,8 bzw. 128,4 zu 123,5 Dpf.) Vgl. G. M. *Precht*, Selbstkostenberechnungen für den Güterfernverkehr mit Kraftfahrzeugen, 3. erw. Aufl., 1958, S. 242—243.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zusatzkosten und betriebswirtschaftliche Ersparnisse stehen in krassem Mißverhältnis zueinander. Hinzu kommt noch, daß bei steigender Verkehrsdichte bei gleichbleibenden privaten Ersparnissen die verursachten sozialen Zusatzkosten stark abnehmen.

Es hat vieler Jahre bedurft, um in der Bundesrepublik eine bescheidene Reduzierung dieses Mißverhältnisses durch Einführung einer Vorschrift über eine Mindest-PS-Zahl pro Tonne Fahrzeuggewicht zu erreichen[20].

Umgekehrt können in Betrieben auch extern verursachte Ersparnisse entstehen, die aber größtenteils Produktivitätsvorteilen entspringen und dem verursachenden Unternehmen über seine betriebswirtschaftlichen Kosten hinaus keine sozialen Zusatzkosten aufbürden. Die beste Möglichkeit zur Beschleunigung des Luftverkehrs über mittlere Entfernungen liegt beispielsweise in der Verkürzung der Zu- und Abbringezeiten zwischen Stadt und Flughafen. Lassen sich diese Zeiten durch den meist ohnehin erforderlichen Straßenausbau um nur je 10 Minuten verkürzen, so wäre das gleichbedeutend mit einer Erhöhung der Fluggeschwindigkeit von 640 auf 1600 km je Stunde, wenn man die Strecke London—Paris zugrunde legt.

Unter den verschiedenen Betrieben eines Produktionszweiges und zwischen den einzelnen Produktionszweigen werden die gegenseitig verursachten sozialen Zusatzkosten und externen Ersparnisse unterschiedlich ausfallen. Nur wenn diese Unterschiede ein bedeutendes Ausmaß annehmen, müßten die privaten Grenzkosten ihre Funktion für die Ansteuerung einer optimalen Produktionsstruktur selbst bei vollständiger Konkurrenz verlieren. Angesichts der zahlreichen anderen wettbewerbsverzerrenden Faktoren und der zumindest tendenziell vorhandenen Kompensation gegenseitig verursachter sozialer Zusatzkosten und externer Ersparnisse dürften sich die daraus verursachten wirksamen Störungen des Marktmechanismus in Grenzen halten. Dies um so mehr, als ja im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften Unternehmen anders als Haushalte versuchen, die ihnen von anderen Unternehmen verursachten sozialen Zusatzkosten abzuwehren oder auszugleichen bzw. für hervorgerufene externe Ersparnisse eine Vergütung zu erzielen.

Nur Partialanalysen können konkrete Größenordnungen über derart komplexe Erscheinungen vermitteln. Das Ergebnis bestände in aus-

[20] Wieweit für alle Steigungen bzw. Gefälle der Ausbau einer dritten Spur gerechtfertigt ist, kann ebenfalls nicht aus der Verkehrsbehinderung, sondern aus dem Vergleich der dadurch entstehenden laufenden sozialen Gesamtkosten mit den durch diese Maßnahme ersparten zusätzlichen Betriebskosten der Verursacher, nicht aber den von ihnen hervorgerufenen sozialen Zusatzkosten ermittelt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schnittsweisen, nur für den jeweiligen Betrieb, den Wirtschaftszweig, die Region gültigen und außerdem zeitbedingten Aussagen[21].

IV. Soziale Zusatzkosten als Instrument der Wirtschaftspolitik

Die einzelnen Betrieben, Wirtschaftszweigen oder ausgewählten Regionen entstehenden Ersparnisse aus der Anlastung sozialer Zusatzkosten an Dritte oder Übernahme sozialer Zusatzkosten auf den Staatshaushalt werden seit langem auch instrumental eingesetzt. Derartige, meist ablaufs- oder prozeßpolitische Interventionen benutzt die staatliche Wirtschaftspolitik, um den Wettbewerb zu entschärfen oder auch, um auf diesem Wege Einkommen umzuverteilen. Die eben herausgearbeiteten negativen Folgen sozialer Zusatzkosten bieten hierfür den willkommenen Ansatz.

Aus den folgenden Beispielen dürfte jedoch deutlich hervorgehen, daß die bewußte Zulassung sozialer Zusatzkosten oder die Übernahme solcher Kosten auf öffentliche Haushalte stets der Gefahr ausgesetzt sind, Einsatz und Ergebnis allenfalls an partialen Optimumsvorstellungen auszurichten und das Gesamtoptimum als Zielsetzung nicht einmal gedanklich einzubeziehen. Vor allem werden die Partialerfolge nicht den gesamtwirtschaftlichen Wohlstandsminderungen gegenübergestellt, die als Fernwirkung einer nicht optimalen Kombination der Produktionsfaktoren auftreten. Da diese Art sozialer Zusatzkosten angesichts der verfolgten Zielsetzung relativ bedeutend sein müssen, widersprechen sie grundsätzlich marktwirtschaftlichen Ordnungsmaximen.

Für den Einsatz sozialer Zusatzkosten zur Entschärfung des Wettbewerbs bietet die deutsche Verkehrspolitik Beispiele. Hier werden sachlich, wenn auch nicht größenmäßig bewußt soziale Zusatzkosten von öffentlichen Haushalten übernommen, um den Wettbewerb zwischen Verkehrsträgern zu begrenzen oder bestimmte raumpolitische Ziele zu erreichen.

Soziale Zusatzkosten treten in der Verkehrswirtschaft vor allem im Zusammenhang mit Wegekosten auf, also bei allen Kosten, die durch den Bau, die Unterhaltung und Verbesserung der Verkehrswege entstehen. Die einzelnen Verkehrsträger tragen in unterschiedlichem Ausmaß zu den Kosten der von ihnen benutzten Wege bei. Die dadurch entstehenden unterschiedlichen betriebswirtschaftlichen Ersparnisse beeinflussen die Wettbewerbslage.

---

[21] Vgl. dazu beispielsweise K. *Bosma*, Das Zuiderseeprojekt, seine volkswirtschaftliche und raumordnungspolitische Bedeutung. Diss. Göttingen 1955. — Ferner H. *Evers*, Überlegungen zur quantitativen Ermittlung von social costs, in: Raumordnung und Raumforschung, 1958, S. 156.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei der Binnenschiffahrt werden Teile der Wegekosten von den öffentlichen Haushalten übernommen. Gelegentlich, um der Schiffahrt im Wettbewerb mit anderen Verkehrsträgern die Benutzung bestimmter Wasserwege überhaupt erst zu ermöglichen, meistens jedoch, um bestimmte Gebiete durch besonders niedrige Frachtkosten mit zusätzlichen Investitionsanreizen zu versehen. In den letzten Fällen gibt die Binnenschiffahrt die ersparten Wegekosten im Transportpreis weiter. Die sozialen Zusatzkosten wären dann von den Verkehrsnutzern hervorgerufen, auch wenn es erst der staatliche Verzicht auf Wegekosten ist, der überhaupt Schiffstransporte ermöglicht.

Die sozialen Zusatzkosten der öffentlichen Hand müssen allerdings scharf von den betriebswirtschaftlichen Ersparnissen der Verkehrsnachfrager unterschieden werden. Die Zusatzkosten hängen von den Investitionen und laufenden Unterhaltungskosten der Wasserwege ab. Die Frachtersparnisse der Verkehrsnutzer können nicht höher sein als die Differenz zwischen den (höheren) Frachten alternativ für den Transport verfügbarer Verkehrsträger und den Selbstkosten der Binnenschiffahrt. Wird die Benutzung eines Kanals im Grenzfall zum Preise 0 angeboten, rechnen alle für diesen Kanal entstehenden Kosten zu den sozialen Zusatzkosten, während die Nachfrager keine höheren betriebswirtschaftlichen Ersparnisse erzielen als die eben genannte Differenz. Volkswirtschaftlich kann die Ersparnis noch geringer ausfallen, wenn soziale Grenzkosten der Eisenbahn und soziale Grenzkosten der Binnenschiffahrt verglichen werden. Sind z. B. die Eisenbahnvergleichsfrachten wegen des Verbots der Knotenpunkttarife (Tarifgleichheit im Raum) überhöht, so können die gesamten, einem Gebiet durch die Kanalisierung entstehenden privaten Frachtkostenersparnisse volkswirtschaftlich auf dem Papier stehen. Volkswirtschaftlich erspart werden die sozialen Grenzkosten der Bahn. Liegen diese in gleicher Höhe wie die sozialen Grenzkosten der Schiffahrt ohne Wegekosten, so steht den sozialen Zusatzkosten für die Wasserstraße kein sozialer Ertrag gegenüber. Die für die Wasserstraße eingesetzten Produktionsfaktoren sind verschwendet.

Der Moselkanal beispielsweise kann nicht mehr private Ersparnisse verursachen als die Summe der Frachtdifferenzen zwischen Eisenbahn und Schiffahrt — die sich während der Bauzeit erheblich verringerte — während die Kanalbauinvestitionen auf das doppelte des Voranschlags stiegen und damit die Basis der sozialen Zusatzkosten entsprechend verbreiterte[22].

[22] Nach Angaben der Internationalen Moselgesellschaft werden die auf 380 Mill. DM veranschlagten Baukosten sich voraussichtlich bis zur Fertigstellung (Ende 1963) auf 780 Mill. DM erhöhen. Das erhöht bei gleichen Abgaben der Binnenschiffahrt die sozialen Zusatzkosten des Wasserweges bei 10 Mill. t Transportvolumen und nur unter Einbeziehung der Verzinsung von 6 % auf DM 5,— pro Tonne.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Erste Ansätze zu einer Transferierung aller Wegekosten in die betriebswirtschaftliche Kostenrechnung aller Verkehrsträger hat das *Brand*-Gutachten aufgezeigt[23]. Danach hat man die ungedeckten Wegekosten als Differenz zwischen den jedem Verkehrsträger anzulastenden Wegekosten und den dagegen aufrechenbaren Abgaben und Steuern gefaßt. Die Wegekosten selbst setzen sich aus den jährlichen Abschreibungen auf die benutzten Verkehrsanlagen auf der Basis des Wiederbeschaffungspreises, aus den Zinsen auf die nach Absetzung der Abschreibung verbleibenden Restbuchwerte und aus den laufenden Unterhalts- und Sicherungskosten zusammen. Bei einer allein auf den Fernverkehr bezogenen Berechnung der ungedeckten Wegekosten blieben 1956/57 bei der Binnenschiffahrt 134 Mill. DM ungedeckt, woraus sich eine Subventionierung von 0,40 Dpf je Netto-t/km ergab. Beim Güterkraftverkehr betrugen die ungedeckten Wegekosten 496 Mill. DM (Subventionierung von 1,7 Dpf je Netto-t/km), bei der Bundesbahn beliefen sich die ungedeckten Wegekosten im Güterverkehr auf 67 Mill. DM (Subventionierung von 0,12 Dpf je Netto-t/km) und beim Personenverkehr auf 356 Mill. DM (Subventionierung von 0,88 Dpf. je Personenkm). Diese Zahlen sagen natürlich nichts aus über die daraus resultierende Wettbewerbsverschiebung zwischen den Verkehrsträgern. Dazu wäre es vielmehr notwendig, die Unterdeckung der Wegekosten auf die Durchschnittskosten der konkurrierenden Verkehrsträger auf den einzelnen Teilmärkten zu beziehen, dafür reichen aber die vorhandenen Unterlagen nicht aus.

Gegenüber dem Untersuchungszeitpunkt der *Brand*-Kommission (1956/57) haben sich inzwischen gewisse Verschiebungen in der Wegekostenunterdeckung ergeben. Beim Straßengüterverkehr ist die Unterdeckung nahezu beseitigt worden, da die den Fernverkehrsstraßen zurechenbaren Steuereinnahmen sich bis 1962 verdoppelt haben. Hier liegen die Probleme nun im Nahverkehr. Die heute noch aufzuwendenden sozialen Zusatzkosten werden vor allem von den Gemeinden getragen. Als Folge des Trennsystems bei der Erhebung der besonderen Abgaben für den Kraftverkehr erhalten sie einen ungenügenden Anteil, der auch durch Zuweisungen nicht ausgeglichen wird[24].

Die Wegekostenunterdeckung bei der Deutschen Bundesbahn hat tendenziell ebenfalls abgenommen. Rationalisierungsmaßnahmen haben die Betriebsverluste vermindert und eine höhere Deckung der Wege-

---

[23] Bericht über die Deutsche Bundesbahn vom 30. 1. 1960, Bundestagsdrucksache 1602, S. 271 ff.

[24] Mit einer Steuer haben die Sonderabgaben des Kraftverkehrs ohnehin sachlich nichts mehr zu tun. Das Problem der Zweckbindung sollte gar nicht erst entstehen. Der ganze Bereich der Herstellung und Unterhaltung der Verkehrswege würde besser den verschiedenen öffentlichen Finanzverwaltungen entzogen und gesonderten Körperschaften öffentlichen Rechts übertragen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kosten ermöglicht. Allein bei der Binnenschiffahrt ist die Unterdeckung tendenziell gestiegen, da die Wegekosten durch den Ausbau weiterer Wasserwege zugenommen haben, die Schiffahrtsabgaben aber nicht erhöht worden sind und die Verkehrszunahme keinen Ausgleich herbeiführte.

Solange die Wegekosten nicht bei allen Verkehrsträgern voll in die betriebswirtschaftlichen Rechnungen eingehen, kann auch ein verstärkter Preiswettbewerb im Verkehr nicht auf eine volkswirtschaftlich optimale Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern hinwirken.

Als Beispiel für die Einkommensübertragung durch soziale Zusatzkosten dient die deutsche Landwirtschaft. Die Agrarpolitik der Bundesrepublik senkt die privaten Kosten der Produktion durch Subventionen für Düngemittel, Dieselöl und Kapitalnutzung zu Lasten der öffentlichen Haushalte. Die sozialen Zusatzkosten ersparen private Kosten, die sich bei entsprechender Beeinflussung der Verkaufspreise als zusätzliches Einkommen der Landwirtschaft niederschlagen. Ziel der Bundesregierung ist es, die Landwirtschaft an der fortschreitenden Entwicklung der Volkswirtschaft teilnehmen zu lassen und gleichzeitig die soziale Lage der in der Landwirtschaft Tätigen an die Einkommensstellung vergleichbarer Berufsgruppen anzugleichen (vgl. Landwirtschaftsgesetz § 1). Zur Realisierung dieser Ziele wurden und werden von der Bundesregierung aufgrund des Landwirtschaftsgesetzes von 1955 mit den Mitteln der allgemeinen Wirtschafts- und Agrarpolitik — insbesondere der Handels-, Steuer-, Kredit- und Preispolitik — Maßnahmen ergriffen, die in erster Linie dazu dienen sollen, die Produktivität zu heben und die strukturelle Anpassung der Agrarproduktion an die wirtschaftlichen Notwendigkeiten zu erleichtern.

Welches Ausmaß allein die Kostensubventionen inzwischen angenommen haben, geht aus folgenden Zahlen hervor:

Bezieht man die im Wirtschaftsjahr 1959/60 der Landwirtschaft insgesamt gewährten Kostensubventionen auf die landwirtschaftliche Nutzfläche, so ergibt sich je ha LN ein Betrag von etwa DM 60,—, bezogen auf die im gleichen Zeitraum in der Landwirtschaft tätigen Arbeitskräfte ergibt sich ein Subventionsaufwand von etwa DM 200,—. Aus der unterschiedlichen Agrarstruktur ergeben sich je nach der Bezugsbasis starke regionale Unterschiede. So wird im Durchschnitt ein ha Nutzfläche in Niedersachsen mit DM 49,— subventioniert gegenüber DM 87,— in Rheinland-Pfalz. Auf die Arbeitskräfte umgerechnet steht Schleswig-Holstein mit DM 433,— an der Spitze gegenüber Baden-Württemberg mit DM 158,—.

Die viel zu starke einkommenspolitische Komponente der sonstigen Subventionsmaßnahmen für die westdeutsche Landwirtschaft hat be-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wirkt, daß die vom Staat übernommenen sozialen Zusatzkosten die Landwirtschaft mehr im Sinne einer Erhaltungs- als Anpassungshilfe beeinflußt haben[25].

Die zeitweise oder dauernde Übernahme sozialer Zusatzkosten bestimmter Wirtschaftsbetriebe durch die öffentliche Hand hemmt vor allem die Einsicht, daß die Gesamtkosten der Konservierung oder Anpassung bestimmter Zweige im Zusammenhang mit sämtlichen zur gleichen Zeit ablaufenden Produktionen abzuleiten sind. Nicht Preisvergleiche mit ausländischen Konkurrenzerzeugnissen decken die volkswirtschaftlichen Kosten solcher Maßnahmen auf, sondern die Grenzproduktivität aller durch die sozialen Zusatzkosten festgehaltenen Faktoren in ihrem günstigsten Einsatz unter allen möglichen Verwendungen.

V. Soziale Zusatzkosten als Aufgabe der Wirtschaftspolitik

Ursprung und Auswirkungen sozialer Zusatzkosten sind gleichermaßen heterogen. Entsprechend differenziert stellen sich die aus ihrer Präsenz hervorgerufenen wirtschaftspolitischen Probleme.

Die bei Haushalten verursachten sozialen Zusatzkosten können durch geeignete staatliche Auflagen weitgehend beseitigt oder auf ein vertretbares Maß reduziert werden. Derartige Eingriffe haben sich bei baupolizeilichen, verkehrspolizeilichen und anderen Vorschriften durchaus bewährt. Wie dort werden Übergangszeiten eingeräumt werden müssen, um den von zusätzlichen laufenden Kosten und erheblichen Investitionsaufwendungen belasteten Unternehmen ausreichenden Anpassungsspielraum zu gewähren. Darüber hinaus sollten Staat und Verbände eng zusammenarbeiten, um Lösungen zu verwirklichen, die den angestrebten Abbau der sozialen Zusatzkosten mit den dafür erforderlichen zusätzlichen privaten Kosten der Produktion optimal abstimmen[26]. Grundsätzlich haben die Unternehmen die Vermeidungskosten zu tragen und im Marktpreis weiterzugeben. Hierbei wirkt das

[25] Dennoch dürfte der „Vergreisungseffekt" ständig abgenommen haben, da sich Ansätze für eine sinnvolle Umverteilung der Produktionsfaktoren deutlich abzeichnen, z. B. der starke Rückgang der Kleinbetriebe. Vgl. zum Begriff: E. *Alexander-Katz*, Öffentliche Subventionen und Zuwendungen, Finanzarchiv, NF. Bd. 20 1959/60, S. 247.

[26] In dem Ausmaß, in dem sich bisherige und potentielle Verursacher sozialer Zusatzkosten mit dieser für sie unvermeidbaren Entwicklung vertraut machen und entsprechende Konsequenzen ziehen, können vermeidbare soziale Zusatzkosten beseitigt werden. Ein eindrucksvolles Beispiel für diese These bietet ein Abkommen des amerikanischen Gesundheitsministeriums mit dem Verband der Automobilindustrie, wonach von 1963 an alle neugebauten Autos mit einer dank des allgemeinen Vorgehens nur 5 $ kostenden Vorrichtung versehen werden, die die giftigen Auspuffgase zur Verbrennung in den Motor zurückleitet. Der Einbau einer derartigen Nebenstromvorrichtung wird wesentlich dazu beitragen, die Menge der giftigen Abgase zu verringern (Die Zeit v. 22. 12. 61).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wirtschaftswachstum fördernd, weil die zusätzlichen betriebswirtschaftlichen Kosten leichter aufgebracht werden können und die soziale Dringlichkeitsskala sich zugunsten solcher Ziele verschiebt.

Würden zunächst alle Probleme aufgegriffen, bei denen fühlbaren externen Verlusten Dritter nur relativ geringfügige betriebswirtschaftliche Ersparnisse gegenüberstehen, ließen sich rasch erhebliche Erleichterungen für die Haushalte ohne einschneidende Veränderung in der privaten Kostenstruktur der Unternehmer durchsetzen. In Fällen hoher Vermeidungskosten und geringfügiger sozialer Zusatzkosten müssen andere Lösungen gefunden werden. Ausgleich der verursachten sozialen Zusatzkosten durch Geld oder Auflockerung der Ballungsgebiet wären nur zwei denkbare Möglichkeiten, wobei die Auflockerung neben dem Vorteil der Trennung von Produktions- und Wohnflächen auch noch zusätzliche Betriebsflächen für die langfristig erforderliche Ausdehnung der Produktion bereitstellen würde. An Raum für neue Wohngebiete mangelt es auch nicht in der dicht besiedelten Bundesrepublik. Der Anteil der Gebäude- und Wegeflächen an der Wirtschaftsfläche des Bundesgebietes insgesamt erhöhte sich von 1935/38 nur von 5,1 v.H. auf 1960 7,2 v.H. Sanierung der Ballungsgebiete und Verringerung der Agrarsubventionen könnten vielfach zugleich erfolgen. Eine umfassende Aufforstung geringwertiger landwirtschaftlicher Böden in der Nähe der Zentren, ihre Verkehrserschließung und Aufsiedlung würden die angeführten Probleme reduzieren.

Auch die zwischen Unternehmen verursachten sozialen Zusatzkosten müssen weiter abnehmen. Soll die Verwendung der Ressourcen einer Volkswirtschaft über den Marktpreis gesteuert werden, kommt es weniger darauf an, ex post einen Schadensausgleich vorzunehmen als vielmehr ex ante das Entstehen externer Verluste zu vermeiden. Die mit den wirtschaftlichen Leistungen entstehenden sozialen Zusatzkosten werden daher von der Wirtschaftspolitik stärker als bisher beachtet werden müssen. Fertigungsmethoden, die schon bei Beginn der Produktion externe Verluste bei Dritten verursachen, sollten nicht mehr zugelassen werden dürfen[27]. Langfristig müssen auch alle laufenden Produktionsprozesse die von ihnen verursachten sozialen Zusatzkosten vermeiden. Wirtschaftspolitische Hilfestellungen können daher nur darauf zielen, den betroffenen Unternehmen die Übergangszeit zu erleichtern. Dazu könnten streng zweckgebundene zinsverbilligte Kredite ein geeignetes Mittel sein, ebenfalls Sonderabschreibungen. Dies gilt besonders im Wettbewerb inländischer Produktionsstätten mit ausländischer Konkurrenz, für die entsprechende Auflagen noch nicht bestehen.

[27] Vgl. Handelsblatt vom 16. 1. 1961 sowie Kattenstroth, Gewässerreinhaltung in der Marktwirtschaft, FAZ vom 6. 12. 1961.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im übrigen gehören Anpassungsmaßnahmen zu den normalen Aufgaben der Unternehmungen, was nicht ausschließt, daß der Staat, wenn nicht Anpassungshilfen, so doch Anpassungsinformationen gibt. Je langfristiger die Datenänderungen vorgegeben werden können, um so leichter fällt den Unternehmen die Anpassung aus eigener Kraft.

Für die sozialen Zusatzkosten, die vor allem der Staat zugunsten bestimmter Wirtschaftszweige übernimmt, müssen in Zukunft Maßstäbe gelten, die sich an den gesamtwirtschaftlichen Wirkungen partieller Eingriffe orientieren. Wettbewerbs- und Einkommensverschiebungen müssen abgebaut werden, wenn sozialer Aufwand und sozialer Ertrag solcher Maßnahmen nicht durchsichtig gemacht werden können. Das Einkommen sollte sich nach einer Anpassungszeit allein auf betriebswirtschaftliche Leistungen stützen.

Das Phänomen der "social costs" ist in der angelsächsischen Literatur mehr von der Einzelwirtschaft her aufgegriffen und vorwiegend kosten- und markttheoretisch abgehandelt worden. Hier entstand auch die alarmierende These von der „Wirtschaft der unbezahlten Kosten", die einer wirklichkeitsnahen Analyse nicht standhält[28]. Die marktwirtschaftliche Wirklichkeit aller hochindustrialisierten Länder hat vor allem nach dem zweiten Weltkrieg offensichtlich ihre Funktionsfähigkeit bewiesen — unter Hinnahme aller von den sozialen Zusatzkosten hervorgerufenen Störungen. Entweder ist der Marktmechanismus also steigenden sozialen Zusatzkosten gegenüber unempfindlich geblieben oder der rasche Bedeutungsanstieg der sozialen Zusatzkosten ist weniger von ihrer Zunahme selbst als von der Zunahme der Erkenntnis darüber bestimmt gewesen. Da auch weiterhin brauchbare Koordinationsleistungen marktwirtschaftlicher Prozesse durchaus erwartet werden können, liegt kein akuter Anlaß vor, der sozialen Zusatzkosten wegen die ganze Wirtschaftspolitik umzustülpen, so wichtige Aufgaben dem Staat auch auf Teilbereichen gestellt sind. Um so eher bleibt Gelegenheit, die von den sozialen Zusatzkosten hervorgerufenen Probleme nach ihrer Dringlichkeit zusammen mit anderen anstehenden wirtschaftspolitischen Aufgaben zu meistern und die sich anbietenden Zielharmonien zu nutzen.

Zum Abschluß unserer Überlegungen kommen wir noch einmal auf die volkswirtschaftlichen Verluste zurück, die im ersten Teil von dem Problem der sozialen Zusatzkosten getrennt wurden. In seiner umfassenden Pionierarbeit hat Kapp nicht nur soziale Zusatzkosten in dem hier definierten Sinne behandelt, sondern auch alle volkswirtschaftlichen Verluste einbezogen, wobei er beide undifferenziert unter dem

[28] Vgl. dazu K. W. *Kapp*, a. a. O., S. 200 und J. *Richter*, Die Wirtschaft der unbezahlten Kosten, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1960, S. 217 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Begriff "social costs" zusammenfaßt. Seinem Vorgehen konnten wir uns nicht anschließen. Unseres Erachtens ist die Wünschbarkeit verschiedener Zustände streng von ihrer Realisierbarkeit zu unterscheiden. Und so wirksame Ansätze denn auch das Feld der sozialen Zusatzkosten einer einfallsreichen Wirtschaftspolitik bietet, so sehr verstrikken wir uns, wenn als Maßstab empirischen Handelns ein theoretischer Idealzustand gesetzt und der Abstand zwischen idealer und realer Wirtschaftsordnung als "social costs" bewertet wird. Natürlich bietet der Optimalzustand die Richtschnur und nicht zweit- oder drittbeste Lösungen. Aber es ist ziemlich bedeutungslos, „Verluste" aus dem Abstand auszurechnen, der sich zwischen Ist und Soll jedes wirtschaftlichen Geschehens erstreckt, wenn ein realer Ablauf als „ist" einem idealen als „soll" gegenübergestellt wird. Im Wirtschaftswachstum entspricht jedem höheren Realzustand auch ein höherer Idealzustand, allenfalls der Abstand zwischen beiden ließe sich noch verringern. Nur innerhalb jener Abweichungen, die wir wirtschaftspolitisch wirklich beherrschen, kann das Soll gesetzt und dessen Abstand vom Ist zum Maßstab wirtschaftspolitischer Leistung erhoben werden.

Beschränken wir uns aber darauf, entweder die Leistungsfähigkeit zweier empirischer Wirtschaftsordnungen oder die Effizienz zweier idealer Ordnungen miteinander zu vergleichen, reduzieren sich auch die volkswirtschaftlichen Verluste auf einen Umfang, der uns ermutigt, mit der Marktwirtschaft weiterhin das aussichtsreichste Experimentierfeld verbesserter wirtschaftspolitischer Methoden zu erhalten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Private und soziale Kosten

(Schriftliches Diskussionsvotum)

Von *Elisabeth Lauschmann*

Die drei zum Thema „Private und soziale Kosten" vorgelegten Arbeitsberichte unterscheiden sich hinsichtlich der Grundkonzeption, von der sich die Verfasser bei ihrer Anlage haben leiten lassen, wesentlich voneinander. *Kapp* geht es in seinem Beitrag vor allem darum, von der Erscheinung der "social costs and social benefits" aus den *begrenzten Erkenntniswert der „traditionellen" Wirtschaftstheorie und die Notwendigkeit einer Neuorientierung des wirtschaftswissenschaftlichen Denkens* insbesondere im Hinblick auf eine Theorie der Wirtschaftspolitik aufzuzeigen[1]. Daraus ist es wohl auch nur zu verstehen, daß er die gesamten „außermarktlichen Erscheinungen" (extra-market phenomena), d. h. also alle, die außerhalb der Ordnungskraft des Preismechanismus liegen, den "social costs" bzw. "social benefits" zurechnet. *Fritsch* hat in seinem Beitrag das Schwergewicht auf eine *Systematisierung* und sehr detaillierte Aufgliederung *der verschiedenen Arten „nichtprivater Kosten"* gelegt, wobei er den Rahmen grundsätzlich ebenso weit spannt wie *Kapp*. *Jürgensen* hat sich dagegen besonders mit den *Problemen* beschäftigt, *die durch die Erscheinung der "social costs" für die praktische Wirtschaftspolitik entstehen,* womit eine entsprechende Einengung des Untersuchungsgebietes verbunden ist. — Am stärksten haben sich diese unterschiedlichen Ausgangspositionen bei der begrifflichen Abgrenzung der "social costs" durch die drei Verfasser ausgewirkt, während bei der Behandlung der Frage nach den Möglichkeiten für eine wirtschafts- und/oder sozialpolitische Bewertung sowie für eine größenmäßige Erfassung sehr ähnliche Ergebnisse herausgekommen sind. Bei der Beurteilung der wirtschaftspolitischen Konsequen-

[1] Wörtlich heißt es hierzu in dem Bericht von *Kapp:* „The theory of social costs and social benefits raises some of the most fundamental and critical issues not only with regard to the substantive rationality of the price system but also with respect to the use of formal concepts and formal optima, the importance of quantification in monetary terms and the relevance of pure economics for the formulation of economic policies ... The evaluation of social costs and social benefits presupposes an emancipation from calculations in terms of formal market prices and a consideration of actual human wants and the ways and means by which resources can be mobilized for the enhancement of public welfare." (*Kapp,* a. a. O., S. 183 und 200.)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zen, die aus dem Auftreten von "social costs and social benefits" gezogen werden könnten (bzw. sollten), gehen die Auffassungen dann wieder stärker auseinander, und zwar im wesentlichen infolge der verschiedenartigen Begriffsabgrenzungen.

I. Zur Begriffsabgrenzung

Kapp definiert die "social costs" ganz allgemein als "harmful effects and *damages* sustained by the economy as a *result of private productive activities.* ...What makes these diseconomies social costs is the fact that they are *borne by third persons or by society*"[2]. Im Gegensatz zu seinen früheren Arbeiten erwähnte Kapp hier, daß auch in einer zentralgeleiteten Wirtschaft "social costs" entstehen können, nur bilden sie dort einen Teil der „internen" Kosten, während sie in der Marktwirtschaft „externe" Kosten sind. Wesentlich ist, daß Kapp sie grundsätzlich für vermeidbar hält[3] und sie folglich auch als "wasteful outlays, avoidable inefficiencies" und "social losses" bezeichnet[4]. Im Gegensatz hierzu bezieht Kapp die "social benefits" auf "all those *utilities* and 'returns' which tend to *accrue to society* either as a *result of institutional arrangements* or due to private productive activities"[5], wobei jedoch den staatlichen Institutionen entschieden die Hauptbedeutung zukommt, wie an anderer Stelle auch ausdrücklich betont wird[6]. Die "social benefits" entstehen, nach Kapp, ganz allgemein durch die Befriedigung der sog. Gemeinbedürfnisse (social needs), die wiederum durch die gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen des Staates wesentlich beeinflußt werden. Eine klare Trennung zwischen privaten und sozialen Kosten hält Kapp für ebensowenig möglich wie eine genaue Unterscheidung zwischen privaten und sozialen Gewinnen, und zwar infolge der allgemeinen Interdependenzen der wirtschaftlichen Vorgänge. Die "social costs" müßten daher auch bei den sie verursachenden Einzelwirten, zumindest teilweise, zu steigenden Privatkosten führen, da diese ja auch selbst z. B. durch die Luft- und Wasserverschmutzung geschädigt werden — Kapp spricht hier von "'internalized' social costs"[7]; soweit diese Steigerungen der privaten Kosten durch entsprechende Preissteigerungen ausgeglichen werden können,

[2] *Kapp,* a. a. O., S. 185 — Hervorhebungen vom Verfasser.

[3] „They are 'damages' or 'diseconomies' sustained by the economy in general, which under different institutional conditions could be avoided." (a. a. O., S. 186).

[4] *Kapp,* a. a. O., S. 185 und 198.

[5] Ebda., S. 186.

[6] Auf S. 188 heißt es dazu: „Their systematic production calls for social action by specialized public agencies which are concerned with the formulation of social goals and public purposes. In short, since they will not be produced by private firms their creation presupposes a collective decision."

[7] *Kapp,* a. a. O., S. 186.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wären sie allerdings doch wieder von der Gesellschaft als Ganzes zu tragen (dazu gehört der betreffende Einzelwirt aber doch ebenfalls — und wenn kein oder nur ein teilweiser Ausgleich durch Preissteigerungen besteht? Hier wäre u. E. ein Hinweis auf den Einfluß der jeweiligen Marktsituation nötig). — Bei den "social benefits" ist eine klare Abgrenzung gegenüber den "private benefits" noch weniger möglich, da "'in practice' the whole process of dynamic socio-economic development may be said to consist in nothing else but a continuous incorporation of social or external benefits into private costs and private benefits"[8].

Eigenartig ist, daß Kapp offenbar keinen unmittelbaren sachlichen Zusammenhang zwischen der Erscheinung der "social costs" und der "social benefits" sieht, obwohl er bei der Behandlung der Frage nach deren Quantifizierbarkeit ausdrücklich erwähnt, daß die "social benefits of 'public institutions and public works' can be given a quantitive expression in terms of the public outlays required for their production" erfaßt werden könnten[9]. Diese Kosten könnten aber doch wohl keine privaten Kosten, sondern nur soziale Kosten sein (eine andere Kostenart wird nicht genannt), obgleich sie keine "damages" bzw. "diseconomies" darstellen. Anschließend heißt es noch, daß eine solche Quantifizierung "presupposes an estimation of the possible range of social and individual consequences *if no steps were taken to secure these benefits* . . . If it can be shown, for example, that an investment of $ 100,000 required for the installation of smoke filtration and pollution abatement equipment would have the effect of eliminating social losses to the extent of $ 200,000 we will have quantified social costs as well as social benefits"[10]. An diesem Beispiel scheint uns die Fragwürdigkeit der von Kapp vorgenommenen Begriffsbestimmung der "social costs" im Sinne von produktionsbedingten Schäden und Verlusten ganz allgemein besonders deutlich zu werden.

Fritsch gibt keine eigene Definition der "social costs", sondern versucht zunächst eine Präzisierung des von Kapp verwandten Begriffes. Dabei kommt er zu der Feststellung, daß „die Überwälzung eines Teils der betriebsinternen Kosten auf die Allgemeinheit . . . noch kein hinreichendes Merkmal echter volkswirtschaftlicher Kosten (ist)", diese umfaßten vielmehr „immer einen die überwälzten Kosten übersteigenden, abwälzungsbedingten und deshalb grundsätzlich vermeidbaren Wertverzehr"[11]. Hierzu bemerkt Fritsch aber ausdrücklich, daß — volkswirtschaftlich gesehen — „nur der die abgewälzten internen Kosten übersteigende Teil" als Schäden bzw. "social losses" bezeichnet werden

[8] Ebda., S. 188.
[9] Ebda., S. 198.
[10] Ebda., S. 198 — Hervorhebung vom Verfasser.
[11] *Fritsch*, Bericht, S. 223.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kann, mithin also „eine direkte Folge des Transfers und damit bei Unterlassung desselben grundsätzlich vermeidbar" ist[12]. Danach würden also die "social costs" grundsätzlich "social losses" einschließen, aber nicht ihnen gleichzusetzen sein.

Anschließend unterscheidet Fritsch drei Grundarten von "social costs", die er als „volkswirtschaftliche Kosten" bezeichnet:

1. „volkswirtschaftliche Kosten im Sinne von transferbedingten Zusatzkosten" (das wären — nach Fritsch — die volkswirtschaftlichen Kosten im engeren Sinne bzw. die „echten" social costs[13],

2. *„volkswirtschaftliche Kosten im weiteren Sinne"*[14],

3. *"social opportunity costs"*[15]. Die reinen „Transferfälle" sowie die "external economies" fallen dagegen grundsätzlich nicht in den Bereich der "social costs". Zu den „reinen Transferfällen" bemerkt Fritsch jedoch, daß es „eine Frage der Zweckmäßigkeit" sei, „ob man denjenigen Teil des zur Erstellung einer Leistung notwendigen gesamten Wertverzehrs, der nicht vom Leistungsersteller, sondern von Dritten getragen wird, in den Begriff ‚volkswirtschaftliche Kosten' einbeziehen soll oder nicht"[16]. Diese Bemerkung ist wohl so zu verstehen, daß es von dem jeweiligen Erkenntnisziel abhängt, welcher Teil der von Dritten getragenen Kosten in die Untersuchung einbezogen wird und welcher nicht — das gilt aber doch für die Unterscheidung der drei Grundarten der social costs genauso? Grundsätzliche Bedenken wären aber dagegen zu erheben, daß in Fritsch' Definitionen die *„Produktions*bedingtheit" der social costs nicht enthalten ist, wodurch der Begriff eine noch über Kapp hinausgehende Ausweitung erfährt und auch z. B. die diseconomies zwischen den Haushalten umfaßt.

Eine wertvolle Verfeinerung gegenüber der Behandlung der "social costs" bei Kapp enthält Fritsch' Beitrag durch die Einordnung der "social costs" in ein „System der außermarktmäßigen Interdependenzen" zwischen Haushalten, Produzenten, Staat und Ausland. Anhand eines Viersektorenmodells werden die verschiedenen möglichen Relationen

---

[12] Ebda., S. 223.

[13] U. E. wären diese Bezeichnungen dem Begriff *„transfer*bedingte Zusatzkosten" hier vorzuziehen und letzter nur auf die „abwälzungsbedingten Schäden" (social losses) anzuwenden.

[14] Volkswirtschaftliche Kosten im weiteren Sinne liegen nach Fritsch vor, wenn die durch die Handlungen oder Unterlassungen Dritter in einem Sektor auftretenden negativen Folgeerscheinungen $\gtreqless$ als die bei dem sie verursachenden Wirtschaftssubjekt entstehenden Vorteile sind.

[15] „Social opportunity costs" liegen vor, wenn die durch die Handlungen oder Unterlassungen Dritter in einem Sektor auftretenden negativen Folgeerscheinungen kleiner sind als die Vorteile bei den sie verursachenden Wirtschaftssubjekten bzw. die ausgelösten positiven Folgeerscheinungen größer als die Nachteile bei den sie auslösenden Wirtschaftssubjekten sind.

[16] a. a. O., S. 228.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zwischen den Elementen der einzelnen Sektoren speziell im Hinblick auf die Entstehung von "social costs" aufgezeigt, wobei jeweils zwischen den auslösenden Faktoren (die bei dem sie verursachenden Wirtschaftssubjekt bzw. -sektor entweder mit einem Vorteil oder mit einem Nachteil verbunden sein können) und den dadurch bei anderen Wirtschaftssubjekten bzw. -sektoren ausgelösten negativen oder positiven Folgeerscheinungen unterschieden ist. An den hierzu angeführten Beispielen läßt sich u. E. die Zweckmäßigkeit (oder auch Unzweckmäßigkeit) einer engeren und einer weiteren Begriffsfassung besonders deutlich feststellen. Dabei sind nicht nur die verschiedenen Arten der "social costs" einmal vergleichend nebeneinander gestellt, sondern es sind hier auch die "social costs" mit den "social benefits" verbunden, was u. E. wesentlich realistischer ist als die scharfe Trennung von Kapp. U. a. weist Fritsch hier auch auf die Möglichkeit der Entstehung von „Koppelwirkungen" hin, z. B. wenn „die Aufwendungen des Staates für Spitäler, Kindergärten und Schulen, die zum Beispiel durch die Expansion eines Industriezweiges in einer Region erforderlich werden, . . . auch der Allgemeinheit, die nicht an dieser industriellen Expansion direkt beteiligt ist, zugute (kommen)"[17].

Jürgensen gibt u. E. die exakteste begriffliche Abgrenzung der "social costs" und zugleich diejenige, mit der es möglich ist, „die durch die allzu summarische Definition der social costs zusammengefaßten Erscheinungen auf den *wirtschaftspolitisch bedeutsamen Teil*" zu reduzieren[18] (von dieser Überlegung hatte sich der Verfasser bei einem früheren Definitionsversuch, an den Jürgensen hier anknüpft, ebenfalls leiten lassen). Zunächst hat Jürgensen hier grundsätzlich unterschieden zwischen „sozialen Kosten" im Sinne von *volkswirtschaftlichen Gesamtkosten,* d. h. den „von der Gesellschaft insgesamt für ein Produkt, eine Leistung oder das Inlandsprodukt" aufzuwendenden Kosten und den *„sozialen Zusatzkosten"*, worunter die „zusätzlich zu den von den Produzenten selbst aufgewandten Kosten bei anderen Wirtschaftssubjekten für ein Produkt oder eine Leistung entstehenden Kosten" zu verstehen sind. Die von den Produzenten selbst aufgewandten Kosten sind die „privaten" oder „einzelwirtschaftlichen" Kosten, die nur jenen Güter- und Leistungsverzehr umfassen, „der zu Marktpreisen bewertet in die einzelwirtschaftliche Kostenrechnung eingeht"[19]. — Eine Erscheinung eigener Art stellen daneben die sozialen Kosten im Sinne von „immateriellen *Schäden und Verlusten*" sowie von „Schäden oder entgangenen volkswirtschaftlichen Nutzen (dar), die auf Funktionsmängel marktwirtschaftlicher Koordination zurückzuführen sind"[20].

---

[17] *Fritsch,* Bericht, S. 233.
[18] *Jürgensen,* Bericht, Anm. 4 — Hervorhebung vom Verfasser.
[19] *Jürgensen,* Bericht, S. 246.
[20] *Jürgensen,* Bericht, S. 247.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das Schwergewicht seines Berichts hat Jürgensen auf die Untersuchung der verschiedenen Formen von sozialen Zusatzkosten, und zwar speziell im Hinblick auf die dadurch entstehenden wirtschaftspolitischen Probleme gelegt, wobei er drei „jeweils doppelseitige" Beziehungsverhältnisse unterscheidet: Unternehmen und private Haushalte, Staat und private Haushalte und Staat und Unternehmen. Da die Einzelwirtschaften innerhalb dieser Gruppen auch untereinander soziale Zusatzkosten hervorrufen können, ergeben sich noch drei weitere Beziehungsverhältnisse, die hier zu untersuchen wären. Jürgensen hat sich auf die Analyse der durch die Unternehmen bei Haushalten, der durch die Unternehmen untereinander sowie der durch die Unternehmen beim Staat verursachten (bzw. veranlaßten) sozialen Zusatzkosten beschränkt. — Nach den hierzu angeführten „Fällen" ließe sich u. E. in Verbindung mit dieser „sektoralen" noch eine weitere Aufgliederung der sozialen Zusatzkosten vornehmen, die gerade unter wirtschaftspolitischen Aspekten nicht unwesentlich erscheint, nämlich die zwischen sozialen Zusatzkosten *privater Art* und *öffentlicher Art* bzw. den von der Privatwirtschaft und den von der öffentlichen Hand getragenen sozialen Zusatzkosten[21]. Diese Unterscheidung wäre u. E. auch deshalb angebracht, weil nur die sozialen Zusatzkosten privater Art mit dem Begriff der "external economies and diseconomies" verbunden werden können. Außerdem wäre es u. E. zweckmäßig, grundsätzlich zwischen den aus *Vorleistungen* (z. B. durch den 10-Jahresplan des Bundesministeriums für Atomenergie und Wasserwirtschaft für reines Wasser bedingt) und den aus *Nachfolge- bzw. Ausgleichsleistungen* entstehenden sozialen Zusatzkosten zu trennen. Jürgensen spricht in diesem Zusammenhang mehrfach von „Vermeidungskosten", die als „zusätzliche Privatkosten" aber auch als „soziale Zusatzkosten der öffentlichen Hand" auftreten können — der Gegenbegriff müßte „Wiedergutmachungskosten" sein, die ebenfalls als zusätzliche private oder öffentliche Kosten auftreten könnten. — Gerade im Hinblick auf die von Fritsch betonte Bedeutung von „transferbedingten" Kosten dürften sich diese weiteren Differenzierungen empfehlen.

II. Zur Frage der „wertfreien" Bestimmung und Quantifizierbarkeit der "social costs"

Wie bereits erwähnt, besteht zwischen den drei Beiträgen bei der Behandlung der Frage nach der Bewertung und der Quantifizierbarkeit der "social costs" eine auffallende Übereinstimmung. Alle Verfasser betonen, daß eine direkte Erfassung und Quantifizierung der "social

[21] Darauf weist auch Jürgensen bei der Behandlung der „wirtschaftspolitischen Konsequenzen", die sich aus dem Vorhandensein von sozialen Zusatzkosten ergeben, hin — vgl. unten, S. 276 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

costs" nur in wenigen Fällen möglich ist. Auch empirische Untersuchungen könnten hier nur in begrenztem Maße zusätzliche unmittelbare Einsichten vermitteln, trotzdem mißt ihnen besonders *Kapp* eine relativ große Bedeutung bei, und zwar vor allem für die weitere Aufdeckung von Kausalzusammenhängen "between a particular negative effect and specific productive processes or their products", denn „whether a particular loss or damage is a social cost depends at any given time on the state of our knowledge"[22]. *Fritsch* hat in diesem Zusammenhang noch darauf aufmerksam gemacht, daß es ja auch „durch den Überwälzungsvorgang verursachte Schäden" gibt, die „erst im Verlaufe einer Zeitspanne voll zur Auswirkung (gelangen), die zu lang ist, um mit den Mitteln der Forschung noch einwandfrei einer bestimmten Ursache zugeordnet zu werden"[23].

Grundsätzlich geht es hier um zwei verschiedene Probleme, nämlich erstens darum, *Bezugsgrößen* zu finden, nach denen eine „Bewertung" der "social costs" unter wirtschafts- bzw. sozialpolitischen Gesichtspunkten erfolgen kann und zweitens *Maßstäbe* aufzuzeigen, nach denen die Bestimmung bzw. Abschätzung ihrer tatsächlichen Höhe möglich scheint.

In der *Wahl der Bezugsgrößen* wird allgemein ein *normatives Problem* gesehen, ihre *inhaltliche Bestimmung* sollte dagegen *wissenschaftlich-objektiv* erfolgen. Interessant ist, daß hierzu in allen drei Beiträgen die Aufstellung von „Mindestnormen" (*Fritsch, Jürgensen*) bzw. von „gesellschaftlichen Minima" (*Kapp*) empfohlen ist, und zwar getrennt nach den verschiedenen Beziehungsverhältnissen, aus denen es zur Entstehung von "social costs" kommen kann. Hiernach wären dann unter Berücksichtigung der jeweiligen konkreten Gegebenheiten die „kritischen Zonen" (*Kapp*) bzw. die „Toleranzgrenzen" (*Fritsch*) für die *Tragbarkeit von* "social costs" abzuleiten. Am eingehendsten hat sich *Kapp* mit der wissenschaftlichen Bestimmbarkeit von "social minima" beschäftigt[24], was sich nicht zuletzt auch aus der von ihm angestrebten Überwindung der traditionellen marktwirtschaftlichen Theorie zugunsten einer Theorie des Interventionismus bzw. ganz allgemein einer Theorie der staatlichen Wirtschaftspolitik erklärt. — Neben der Bezugnahme auf die „gesellschaftlichen Minima" erfordert die "identification of social costs and social benefits" — nach *Kapp* — vor allem auch noch die Mitbeachtung der "economic and technical growth correlations which link private wants and public needs on the one hand and which trace the physical interdependencies between private activities and external diseconomies on the other"[25].

[22] *Kapp*, a. a. O., S. 193 und 192.
[23] *Fritsch*, a. a. O., S. 224.
[24] Vgl. *Kapp*, a. a. O., S. 193—195 und S. 201—205.
[25] Ebda., S. 193.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Neben diesen Minima bzw. Mindestnormen, die einer allgemeinen „Bewertung" der "social costs and social benefits" dienen sollten — vor allem im Hinblick auf die wirtschaftspolitischen Konsequenzen, die aus ihrem Vorhandensein gezogen werden könnten —, haben *Kapp* und *Jürgensen* als *Maßstäbe für* eine *Quantifizierung* von "social costs" *in konkreten Einzelfällen* die zu ihrer Vermeidung oder die zum Ausgleich der dadurch entstehenden bzw. entstandenen Benachteiligungen Dritter notwendigen Aufwendungen genannt — also grundsätzlich nur indirekte Bestimmungsmöglichkeiten der "social costs"[26]. Hierbei wären u. E. aber alle mit Kompensationszahlungen (denn darum geht es hier ja letztlich) verbundenen Schwierigkeiten zu bedenken, die im Rahmen der Neuen Wohlstandsökonomik bereits eine eingehende Behandlung gefunden haben — allerdings mit absolut negativem Ergebnis! — *Kapp* weist in diesem Zusammenhang noch auf die besonderen Probleme der Zurechnung hin, die sich dann ergeben, wenn an der Entstehung von "social costs" z. B. neben privaten Unternehmen auch private Haushalte und möglicherweise auch noch öffentliche Betriebe beteiligt sind, wie das etwa bei der Wasser- und Luftverschmutzung der Fall ist, oder wenn für die Bemessung der Ausgleichskosten die Vorausschätzung erst zu einem späteren Zeitpunkt erkennbar werdender Benachteiligungen Dritter notwendig ist. Hierbei wäre auch noch an eine von *Fritsch* erwähnte Möglichkeit zu denken, nämlich daß die Durchsetzung technischer Fortschritte z. B. kurzfristig „auf Kosten Dritter", langfristig aber „zum Wohle aller"[27] erfolgen kann. — Wie sollte hier eine direkte oder indirekte größenmäßige Erfassung bzw. Abschätzung der damit verbundenen "social costs and social benefits" möglich sein — ohne Bezugnahme auf die Entwicklung des Sozialproduktes oder besser des Realeinkommens pro Kopf der Bevölkerung bzw. einzelner sozialer Gruppen?

Hieraus wäre wohl die Folgerung zu ziehen, daß grundsätzlich nur bei räumlich, zeitlich und sachlich in ihren Ursachen und Wirkungen übersehbaren und dementsprechend zurechenbaren sozialen Zusatzkosten und sozialen Schäden (diese Trennung wäre hier u. E. besonders notwendig) eine Quantifizierung mit Hilfe der indirekten Methoden möglich sein kann. — Die von *Jürgensen* für die Bundesrepublik hierzu angeführten Beispiele zeigen, daß dieser Bereich größer ist, als zunächst vermutet werden könnte.

III. Zur Beurteilung der wirtschaftspolitischen Konsequenzen aus dem Vorhandensein von "social costs and social benefits"

Bei der Beurteilung der wirtschaftspolitischen Konsequenzen, die aus dem Auftreten von "social costs and social benefits" gezogen werden

[26] Vgl. hierzu *Kapp*, a. a. O., S. 197 u. 201 sowie Jürgensen, a. a. O., S. 252—256.
[27] *Fritsch*, a. a. O., S. 224.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

könnten, gehen die in den drei Beiträgen vertretenen Auffassungen z. T. stärker auseinander. Das liegt einmal daran, daß die Verfasser den verschiedenen Arten der "social costs" ein unterschiedliches Bedeutungsgewicht im Rahmen der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung beilegen und zum anderen kommen hier auch gewisse Unterschiede in der grundsätzlichen Einstellung zu staatlichen Eingriffen in den Wirtschaftsprozeß zum Ausdruck.

Kapp ist der Meinung, daß die fortschreitende industrielle Entwicklung wahrscheinlich auch weiterhin noch zu steigenden "social costs" führen wird[28].

Welche Konsequenzen daraus für die praktische Wirtschaftspolitik gezogen werden, hängt seiner Ansicht nach vor allem von dem jeweiligen gesellschaftlichen und politischen Ordnungssystem ab, insbesondere von der "distribution of power in society (both original and countervailing power . . .). The greater the spread of countervailing power the greater the likelihood that taxes and prohibitive legislation will be used to translate social costs into private costs and that provisions will be made for public investments for the creation of social benefits. Whether and which social costs and social benefits will be taken into account depends therefore upon the political structure of society"[29].

Kapp vertritt hierzu die Auffassung, daß kein Zweifel darüber bestehen könnte, "that the existence of social costs and social benefits calls for interference with the competitive process. This interference which has the purpose of protecting society against socially destructive processes aims at translating the 'variable' (or shifted) social costs into fixed 'social overhead charge' and, by means of subsidies, public investments or public enterprises encourages or enforces the production of social benefits."[30] — Eine Differenzierung nach den verschiedenen Arten und Erscheinungsformen der "social costs" nimmt *Kapp* hier nicht vor — sie wäre u. E. aber gerade im Hinblick auf Art und Umfang der staatlichen Eingriffe notwendig. — Eine große Bedeutung kommt der Überführung der "social costs" in "social overhead charge" vor allem in den Entwicklungsländern zu, da hier einerseits die Gefahr zur Entstehung sehr hoher "social costs" durch Bodenerosion, Raubbau u. a. besteht, deren Anlastung bei den sie verursachenden Unternehmen den wirtschaftlichen Fortschritt hemmen müßten und andererseits ein hoher Investitionsbedarf an "social overhead capital". Daraus folgert *Kapp* ganz allgemein, daß "the case for a more comprehensive system of social accounting and a determination of social priorities in underdeveloped countries is even stronger if we consider the case of social benefits and

[28] Vgl. Kapp, a. a. O., S. 193.
[29] Ebda., S. 206.
[30] Ebda.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

external economies."[31] Die Beachtung der Erscheinung der "social costs and social benefits" ist nach *Kapp* besonders bei allen Investitionsentscheidungen wichtig.

Dieser Gedanke ist von *Fritsch* noch schärfer formuliert. Er schreibt dazu: „Die zahlreichen sichtbaren und versteckten volkswirtschaftlichen Kosten bilden sozusagen das ‚Rohmaterial', aus welchem die Objektivierung und Rationalisierung gesellschaftlicher Entscheidungsprozesse aufgebaut werden kann. Hierin liegt die wohl einzige positive Bedeutung des an und für sich negativ zu beurteilenden . . . Phänomens der volkswirtschaftlichen Kosten."[32] Weitere Überlegungen stellt er dazu jedoch leider nicht an, abgesehen von einigen grundsätzlichen kritischen Bemerkungen gegen die Brauchbarkeit der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen als Grundlage für wirtschaftspolitische Entscheidungen, da hiermit „so wichtige Probleme wie die Zurechenbarkeit der Staatsdienste und die volkswirtschaftlichen Kosten . . . nicht sachadäquat gelöst werden konnten."[33] — Irgendwelche konkreten Folgerungen für die praktische Wirtschaftspolitik zieht *Fritsch* aus dem Vorhandensein von "social costs and social benefits" nicht.

Hierauf hat gerade *Jürgensen* besonderes Gewicht gelegt. Zunächst macht er darauf aufmerksam, daß die *Erscheinung der sozialen Zusatzkosten sowohl* als *Mittel wie* als *Aufgabe für die praktische Wirtschaftspolitik* gesehen werden kann. Diese Trennung ist u. E. recht fruchtbar, da die „Anlastung sozialer Zusatzkosten an Dritte oder (die) Übernahme sozialer Zusatzkosten auf den Staatshaushalt grundsätzlich eine „prozeßpolitische Intervention" darstellt, die dazu benutzt werden kann, „um den Wettbewerb zu entschärfen oder auch, um auf diesem Wege Einkommen umzuverteilen". Hierzu wird jedoch kritisch bemerkt, daß „die bewußte Zulassung sozialer Zusatzkosten oder die Übernahme solcher Kosten auf öffentliche Haushalte stets der Gefahr ausgesetzt sind, Einsatz und Ergebnis allenfalls an partialen Optimumsvorstellungen auszurichten und das Gesamtoptimum als Zielsetzung nicht einmal gedanklich einzubeziehen. Vor allem werden die Partialerfolge nicht den gesamtwirtschaftlichen Wohlstandsminderungen gegenübergestellt, die als Fernwirkung einer nicht optimalen Kombination der Produktionsfaktoren auftreten. Da diese Art sozialer Zusatzkosten angesichts der verfolgten Zielsetzung relativ bedeutend sein müssen, widersprechen sie grundsätzlich marktwirtschaftlichen Ordnungsmaximen."[34] — Hier zeigt sich also auch gleich *Jürgensens* Einstellung zu staatlichen Eingriffen in den Wirtschaftsprozeß: sie sollen nicht den „marktwirtschaft-

[31] *Kapp*, a. a. O., S. 209.
[32] *Fritsch*, a. a. O., S. 240.
[33] Ebda., S. 243.
[34] *Jürgensen*, a. a. O., S. 259.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lichen Ordnungsmaximen widersprechen", d. h. also, sie sollen dem marktwirtschaftlichen System konform sein. Zu den Subventionsmaßnahmen für die westdeutsche Landwirtschaft bemerkt er z. B., daß hier die „einkommenspolitische Komponente" viel zu stark sei und daher hier „die vom Staat übernommenen sozialen Zusatzkosten die Landwirtschaft mehr im Sinne einer Erhaltungs- als Anpassungshilfe beeinflußt haben."[35]

U. E. dürfte mit der Behandlung der sozialen Zusatzkosten als *Mittel* der Wirtschaftspolitik ein besonders wichtiger noch kaum näher untersuchter Fragenkreis angeschnitten sein, zu dessen Klärung es vor allem auch einer grundsätzlichen Unterscheidung zwischen Arten, Formen und Wirkungen von "social costs" in verschiedenen Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen bedürfte, der bisher ebenfalls auffallend wenig Beachtung geschenkt ist.

Bei der Behandlung der sozialen Zusatzkosten als *Aufgabe* der Wirtschaftspolitik weist *Jürgensen* — u. E. sehr zu Recht — vor allem darauf hin, daß hier die Heterogenität von „Ursprung und Auswirkungen" dieser Kosten besonders beachtet werden müßten, da sie eine entsprechende Differenzierung der dadurch hervorgerufenen wirtschaftspolitischen Probleme bedingen. Die bei den *Haushalten* verursachten sozialen Zusatzkosten könnten z. B. „durch geeignete staatliche Auflagen weitgehend beseitigt oder auf ein vertretbares Ausmaß reduziert werden", wofür sich bau- und verkehrspolizeiliche sowie sonstige allgemeine Vorschriften bereits bewährt hätten. „Darüber hinaus sollten Staat und Verbände eng zusammenarbeiten, um Lösungen zu verwirklichen, die den angestrebten Abbau der sozialen Zusatzkosten mit den dafür erforderlichen zusätzlichen privaten Kosten der Produktion optimal abstimmen. Grundsätzlich haben die Unternehmen die Vermeidungskosten zu tragen und im Marktpreis weiterzugeben."[36]

Bei den zwischen *Unternehmen* verursachten sozialen Zusatzkosten sollte es — wenn „die Verwendung der Ressourcen einer Volkswirtschaft über den Marktpreis gesteuert werden (soll) — weniger darauf ankommen, „ex post einen Schadensausgleich vorzunehmen als vielmehr ex ante das Entstehen externer Verluste zu vermeiden. . . . Fertigungsmethoden, die schon bei Beginn der Produktion externe Verluste bei Dritten verursachen, sollten nicht mehr zugelassen werden dürfen."[37] Hiermit kommt also auch *Jürgensen* auf die besondere Bedeutung der "social costs" für die Investitionspolitik.

---

[35] Ebda., S. 262 f.

[36] *Jürgensen*, a. a. O., S. 263 — Auf den möglichen Einfluß unterschiedlicher Marktformen und -verhaltensweisen geht Jürgensen hier leider nicht ein.

[37] Jürgensen, S. 264 — Nicht ganz klar ist, wer hier über die Zulassung der Produktionsmethoden entscheiden soll *und mit welchen Mitteln* die Entscheidung evtl. durchgeführt werden sollte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei den vom *Staat* übernommenen sozialen Zusatzkosten sollten „Maßstäbe" gelten, „die sich an den gesamtwirtschaftlichen Wirkungen partieller Eingriffe orientieren. Wettbewerbs- und Einkommensverschiebungen müssen abgebaut werden, wenn sozialer Aufwand und sozialer Ertrag solcher Maßnahmen nicht durchsichtig gemacht werden können."[38] Hier wird also noch besonders auf das Verhältnis zwischen der Höhe der entstandenen bzw. zu erwartenden sozialen Zusatzkosten und der Höhe der zu ihrer Vermeidung bzw. zu ihrem Ausgleich notwendigen Aufwendungen hingewiesen. Auf die hierbei auftretenden speziellen Schwierigkeiten wurde bereits aufmerksam gemacht[39].

Grundsätzlich ist *Jürgensen* der Auffassung, daß die Erscheinung der sozialen Zusatzkosten die Funktionsfähigkeit der „marktwirtschaftlichen Wirklichkeit aller hochindustrialisierten Länder" bisher nicht gestört hat und auch künftig wohl kaum hiermit zu rechnen ist. „Entweder ist der Marktmechanismus also steigenden sozialen Zusatzkosten gegenüber unempfindlich geblieben oder der rasche Bedeutungsanstieg der sozialen Zusatzkosten ist weniger von ihrer Zunahme selbst als von der Zunahme der Erkenntnis darüber bestimmt gewesen."[40] — Hier wären u. E. einige allgemeine Bemerkungen über die Beziehungszusammenhänge zwischen den Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen sowie ihren Abwandlungen im Zuge des Entwicklungsprozesses und der Erscheinung der "social costs and social benefits" angebracht gewesen.

[38] Ebda., S. 265.

[39] Nicht ganz klar ist, mit welchen Maßstäben Jürgensen hier arbeiten will, denn die von ihm sonst verwandten Mindestnormen beziehen sich doch immer nur auf Teilbereiche.

[40] Ebda., S. 265.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zur Frage einer problembezogenen und leistungsfähigen Begriffsfassung der sozialen Kosten oder Zusatzkosten

(Schriftliches Diskussionsvotum)

Von *Rainer J. Willeke*

I. Das Bemühen um eine problemorientierte Begrenzung des Konzepts sollte Vorrang behalten gegenüber der Tendenz zu begrifflichen Integrationsbestrebungen

Die vorliegenden Arbeitsberichte von *Fritsch*, *Jürgensen* und *Kapp*, anregend gerade in ihren unterschiedlichen Ansatzpunkten und Absichten, lassen die beträchtlichen Schwierigkeiten einer sachlogisch befriedigenden und gleichzeitig praktikablen Definition der sozialen Kosten oder Zusatzkosten deutlich hervortreten. Diese Schwierigkeiten können wohl nur durch eine noch präzisere Fassung des anzusprechenden Problems ausgeräumt werden. Ein Fortschritt in der Behandlung des Problemkreises setzt insbesondere voraus, daß die Gefahr einer begrifflichen Überbürdung vermieden wird. Dies sollte aber auch keiner unnötigen Einengung Vorschub leisten.

a) Der Versuch von *Jürgensen*, den Begriff der sozialen Zusatzkosten an in Marktwerten faßbare externe Belastungen oder Schädigungen zu binden, scheint mir zu einer hinderlichen Enge des Konzepts zu führen, die kaum durch die zweifellos gewonnene Operabilität ganz ausgewogen wird[1]. Zudem könnte dieser Ansatz zu einer Unterschätzung der normativen Implikationen des Problems führen. Trotz dieses Einwurfs scheint mir aber die von *Jürgensen* vorgeschlagene Begriffsfassung genügend ausweitungs- und anpassungsfähig zu sein, um von ihr aus zu einer in sachlicher und praktischer Hinsicht leistungsfähigen Definition zu kommen.

---

[1] Die Fälle, in denen produktionsbedingte externe Schäden oder Nachteile als solche gar nicht zu Marktwerten kalkulierbar sind oder in denen Geldgrößen höchstens mittelbare Anhaltspunkte für die Erfassung und Gewichtung geben können, sind so wichtig und aktuell, daß sie nicht aus dem Ansatz herausgenommen werden sollten. Eine scharfe Grenzziehung zwischen materiellen und immateriellen Schäden scheint mir im übrigen nicht immer möglich zu sein. Daß zwischen den Schäden an sich und den Kosten einer eventuellen Verhinderung, Beseitigung oder Kompensation streng zu unterscheiden ist, wird von Jürgensen zu Recht hervorgehoben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

b) Entschiedene und grundsätzliche Bedenken habe ich gegenüber dem Bestreben von *Kapp*, den traditionellen Problemkreis der „social costs" in ein allumfassendes Kompositum von Schäden und Mängeln, die als Produktionsfolge zu Lasten dritter (oder zu Lasten der Gesellschaft) aufgefaßt werden können, einzubringen. Daß die Identifizierung, Gewichtung und Behandlung sozialer Zusatzkosten in vielen und bedeutsamen Fällen nicht als einfache Markt- und Markttransferprobleme begriffen werden können, ist unbestritten. Diese Tatsache braucht und sollte aber nicht dazu veranlassen, auf eine eingrenzende Begriffsfassung zu verzichten, die am Verursachungszusammenhang konkreter Produktionen anknüpfend einen sinnvollen Bezug zum Kostenbegriff behält. Auch wenn die Absicht dahin geht, die besondere Erscheinung sozialer Zusatzkosten mit anderen (oder allen) Schwächen, Opfern und Verschwendungen einer gesellschaftswirtschaftlichen Organisation zusammenzustellen, ist mit einer künstlichen Problemintegration nichts gewonnen. Die von *Jürgensen* geforderte Problemabgrenzung sollte deshalb besondere Beachtung und meines Erachtens Zustimmung finden.

c) Der von *Fritsch* entwickelte originelle und instruktive Versuch, durch eine Systematik der außermarktlichen wohlfahrtsrelevanten Interdependenzen begriffliche Klärung des Unterschiedes zwischen privaten und volkswirtschaftlichen Kosten zumindest vorzubereiten, erfordert hohes Interesse. Doch kann, wie mir scheint, auch dieser Ansatz zu einer Überspannung des Begriffs verleiten. Das Problem eventuell auftretender sozialer Zusatzkosten der Produktion scheint zunächst in einer Fülle von wichtigen und unwichtigen, vermeidbaren und unvermeidbaren, in ihrem sachlichen Gehalt und in ihrer politischen Manipulierbarkeit ganz heterogenen Abhängigkeitsbeziehungen gleichsam unterzutauchen. So entsteht die Notwendigkeit, die „eigentlichen" sozialen Zusatzkosten wieder auszusondern und abgrenzend zu bestimmen. Für diese Aufgabe erscheint zudem die Anregung nicht unproblematisch, statt vom registrierbaren Tatbestand sozialer Zusatzkosten auszugehen, das Konzept sofort an eine im Nettoeffekt wohlfahrtsmindernde Gesamtwirkung zu binden[2]. Ich würde es für zweckmäßiger halten, strikt zu unterscheiden zwischen dem Auftreten sozialer Zusatzkosten, der Art und dem Gewicht ihres gesellschaftswirtschaftlichen Nettoeffekts und den Kosten und Wirkungen ihrer Beseitigung oder Kompensation.

d) Die Begriffsbildung sollte deshalb von dem Tatbestand ausgehen, daß die in der einzelwirtschaftlichen Kostenrechnung wirksamen Be-

[2] Bedeutsam ist dieser strittige Punkt besonders in den Fällen, wo soziale Zusatzkosten der Produktion bewußt hingenommen oder politisch-institutionell „geschaffen" werden, um bestimmte wirtschaftspolitische Ziele anzustreben, etwa solche der Wachstumsförderung, der Einkommensverteilung oder der Korrektur von Wettbewerbsbedingungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lastungsgrößen nicht die Gesamtbelastung erfassen, die einer Wirtschaftsgesellschaft aus bestimmten laufenden oder geplanten Produktionen erwächst. Eine solche Diskrepanz führt zu — im Sinne der marktwirtschaftlichen Steuerungslogik — verfälschten individuellen Planungsgrundlagen und löst damit eine Tendenz zur Fehlsteuerung im Zuteilungs- und Einsatzprozeß der Produktionsfaktoren aus.

Es ist sicherlich möglich und erwünscht, den materiellen Gehalt der Erscheinung sozialer Zusatzkosten unabhängig von den Besonderheiten konkreter wirtschaftspolitischer Systeme oder auch in vergleichender Weise für verschiedene Wirtschaftsordnungen zu analysieren. Dies dürfte aber kaum ein Argument dagegen sein, die Begriffsfassung aus dem Erfahrungsbereich der Marktwirtschaft zu gewinnen und im Auftreten sozialer Zusatzkosten ein abgrenzbares Problem marktwirtschaftlicher Produktionssteuerung zu sehen, das der Wirtschaftspolitik eine spezifische Korrekturaufgabe stellt.

Dabei sollte aber in der Fassung des Konzepts jede Transferfiktion vermieden werden. Soziale Zusatzkosten werden in der Regel nicht abgewälzt, sondern sie fallen als Voraussetzung oder Folge bestimmter Produktionen zu Lasten Dritter an. Als so Belastete sind oft, aber nicht immer, identifizierbare Einzelwirtschaften zu verstehen. Man kann die Fälle nicht vernachlässigen, in denen die Beeinträchtigung ganz oder teilweise als überpersonelle Sozialerscheinung begriffen werden muß. Hierzu gehören wichtige Aspekte der Raumordnung und des Gesundheitswesens. Ein Problem der Zulastung oder auch Abwälzung ergibt sich erst bei der gesellschaftlichen Behandlung sozialer Zusatzkosten.

II. Das Streben nach gedanklicher Vereinheitlichung des Problemgehaltes muß durch eine pragmatisch differenzierende Fallsystematik ergänzt werden

Die Tendenz zu einer Überbürdung des Begriffs berührt die weitere Gefahr einer gehaltentleerenden Uniformierung der Problemstellung. Die bisher vorherrschende punktuelle Erfassung und katalogisierende Zusammenstellung sozialer Zusatzkosten sowie ihre nach Erscheinungsarten und Schwerpunkten partiale Behandlung in der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik lassen sich keineswegs nur auf den noch unbefriedigenden Stand wissenschaftlicher Durchdringung oder auf mangelhafte politische Rationalität zurückführen. Eine pragmatisch differenzierende Haltung liegt zu einem wesentlichen Teil in der Sache begründet und ist weder ganz vermeidbar noch an sich schon bedenklich. So berechtigt das Bestreben ist, die systembezogenen *Gesamtwirkungen* sozialer Zusatzkosten zu identifizieren, zu gewichten und in diesem umfassenden Gehalt in den Prozeß gesellschaftlicher Meinungs- und Willensbildung zu lenken, so gefährlich wäre jede Unterschätzung ihrer konkreten Viel-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gestaltigkeit, nicht nur in den äußeren Erscheinungsformen, sondern gerade auch in ihrer Bedeutung für die Wirtschaftsordnung und Wohlfahrtsökonomik.

So haben die einzelnen Arten sozialer Zusatzkosten eine durchaus unterschiedliche Stellung zu der Steuerungslogik und den Ordnungsmaximen marktwirtschaftlicher Koordination.

a) In einer Gruppe von Fällen werden sie unmittelbar in der Interdependenz des Marktmechanismus wirksam oder sind bewußt in sie hineingestellt. (z. B. die Übernahme von Wegekosten der Verkehrsträger oder die Kostensubventionierung der Landwirtschaft, beides durch öffentliche Haushalte.) Hier umfassen die sozialen Zusatzkosten solche Kostenbestandteile, die als betriebsnotwendige Voraussetzung der verursachenden Produktionsleistung von dritten getragen werden.

b) In anderen Fällen sind sie demgegenüber Folgewirkungen der Produktion. Diese können dabei unmittelbar und ausschließlich Kostensteigerungen (oder Ertragsminderungen) anderer Produktionen sein. (z. B. Fischereischäden durch Abwässer.)

c) Daneben stehen aber die Fälle, wo die als schädigende Wirkung einer Produktion erfaßten sozialen Zusatzkosten außerhalb des marktwirtschaftlichen Rechnungssystems stehen und wo erst eventuelle Verhinderungs-, Beseitigungs- oder Kompensationsleistungen — seien sie nach der Verursachung zugelastet oder extern getragen — zu Kostenaufwand im Sinne eines zu Marktwerten berechenbaren Güter- und Leistungsverzehrs führen. (z. B. gesundheitliche Beeinträchtigungen oder Konsumnachteile durch Luftverunreinigung.)

Die beiden ersten Gruppen sind in der Regel leichter zu analysieren, zu erfassen und zu behandeln als die letzte, bei der die typischen Schwierigkeiten außermarktlicher Bewertung mit ganzem Gewicht auftreten. Trotzdem, die Aussage, daß der Problemgehalt sozialer Zusatzkosten über den Ansatz und die Maßkriterien der „üblichen" marktwirtschaftlichen Preis-Kostenrechnung hinausgreife, bedarf meines Erachtens der angedeuteten differenzierenden Qualifikation. Sie dürfte auch die Beantwortung der Frage nach dem normativen Gehalt der Beurteilung und Behandlung sozialer Zusatzkosten erleichtern. Unbeschadet meiner Bedenken gegen seine enge Begriffsfassung begrüße ich deshalb das Bemühen von Jürgensen, zur Identifizierung und Gewichtung sozialer Zusatzkosten soweit wie möglich Marktwerte und marktwirtschaftliche Beurteilungskriterien heranzuziehen. Freilich müssen auch die Grenzen dieses Vorgehens gesehen werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

IV. Das Problem des Bestmöglichen oder Zweitbesten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bemerkungen zu einem fundamentalen Problem der Theorie des Zweitbesten[1]

Von *Herbert Timm*

I

1. Die Theorie des Zweitbesten (Theory of Second Best) beschäftigt sich, soweit es sich um den ökonomischen Bereich handelt, bekanntlich mit den wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die zu ergreifen sind, wenn bei Nichterfüllung (auch nur einer) der Optimumbedingungen und folglich der Unerreichbarkeit des Optimums das unter diesen Umständen mögliche zweitbeste Optimum verwirklicht werden soll.

Die Theorie des Zweitbesten ist im letzten Jahrzehnt entwickelt worden; sie nimmt, vor allem neben der ebenfalls in jüngster Zeit stark geförderten Theorie der sozialen Kosten, einen bedeutenden Platz in der modernen Wohlfahrtstheorie ein. Das Schwergewicht in ihrer Entwicklung liegt in der Erörterung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die zu empfehlen sind, wenn Steuern, Zölle und Monopole vom Optimum fortführen[2]. Im Gegensatz zu diesen case studies haben Lipsey und Lancaster den Versuch unternommen, eine *generelle* Theorie des Zweitbesten zu entwickeln[3]. Dieser Versuch richtet sich auf die Beantwortung folgender drei Fragen:

(1) Angenommen, eine der Paretianischen Optimumbedingungen sei nicht erfüllt, müssen dann *alle* anderen Paretianischen Optimumbedingungen geändert werden, um die zweitbeste Lösung zu erreichen?

(2) Ist es überhaupt sicher, daß stets eine zweitbeste Lösung existiert?

---

[1] Bei der Abfassung dieses Beitrags haben meine Assistenten, Dr. Erwin *Scheele* und Dipl.-Volkswirt Helmut *Schneider*, entscheidende Hilfestellung geleistet. Ich danke ihnen auch an dieser Stelle dafür. Die Verantwortung für alle Mängel des Beitrags fällt auf mich.

[2] Es wird u. a. verwiesen auf: J. *Viner:* The Customs Union Issue, New York 1950; I. M. D. *Little:* Direct versus Indirect Taxes, The Economic Journal, 1951; L. W. McKenzie: Ideal Output and the Interdependence of Firms, Economic Journal, 1951; W. J. *Corlett* und D. C. *Hague:* Complementarity and the Excess Burden of Taxation, Review of Economic Studies, 1953/54; J. E. *Meade:* Trade and Welfare, London 1955 und S. A. *Ozga:* An Essay in the Theory of Tariffs, Journal of Political Economy, 1955.

[3] R. G. *Lipsey* und K. *Lancaster:* The General Theory of Second Best, The Review of Economic Studies, 1956/57.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(3) Können generelle Aussagen darüber gemacht werden, wie die Wirtschaftspolitik aussehen muß, die im Falle der Nichterfüllung der einen oder der anderen Paretianischen Optimumbedingungen eine zweitbeste Lösung erstrebt?

2. Dieser Beitrag behandelt ausschließlich die erste der von Lipsey und Lancaster aufgeworfenen Fragen. Genauer: es wird geprüft, ob die von Lipsey und Lancaster gegebene Antwort auf diese Frage zu akzeptieren ist. Vor allem aus folgenden Gründen ist dieses Problem für die Wirtschaftspolitik in einer konkreten Situation ziemlich unwichtig: Nämlich erstens deswegen, weil in Wirklichkeit auch die anderen Paretianischen Optimumbedingungen nicht erfüllt sind. Unter diesem Aspekt sind die Meadeschen case studies, in denen die Nichterfüllung auch anderer Optimumbedingungen unterstellt ist, natürlich realistischer, wenngleich deswegen nicht notwendig fruchtbarer, weil in den Meadeschen Analysen die Rücksichtnahme auf die allgemeine Interdependenz fehlt. Zweitens handelt es sich in der Analyse von Lipsey und Lancaster und also auch in unserem Beitrag sowohl bei den gestörten als auch bei den nicht gestörten Optimumbedingungen stets um die Marginalbedingungen, so daß die Ergebnisse der Analyse für die Wirtschaftspolitik auf lange Sicht, für die die Totalbedingungen eine große Rolle spielen, nicht verwertbar sind. Im übrigen besteht nur dann Aussicht, daß die wirtschaftspolitischen Empfehlungen akzeptiert werden, wenn auch die zugrunde liegenden Wohlfahrtsfunktionen akzeptiert werden (vgl. dazu unter 4).

Daß nur die erste der oben erwähnten drei Fragen in diesem Beitrag behandelt wird, ist natürlich unbefriedigend. Glücklicherweise ist die Art unserer Argumentation jedoch so, daß sie — zwar bei weitem weniger elegant als die von Lipsey und Lancaster — die Eigenart und Bedeutung mehrerer typischer constraints erkennen läßt, so daß sie schließlich als eine Reihe von case studies unter *einer* Fragestellung interpretiert werden kann. Auch die Unterscheidung mehrerer Wohlfahrts- oder Nutzenfunktionen mag vielleicht gewinnbringend sein.

3. Die These von Lipsey und Lancaster lautet wie folgt: „The general theorem for the second best optimum states that if there is introduced into a general equilibrium system a constraint which prevents the attainment of one of the Paretian conditions, the other Paretian conditions, although still attainable, are, in *general*, no longer desirable. In other words, given that one of the Paretian optimum conditions cannot be fulfilled, then an optimum situation can be achieved only by departing from *all* the other Paretian conditions"[4].

Für diese These, die — wenn sie zutrifft — die Aussichten für die „richtige" Wirtschaftspolitik enorm reduziert, liefern Lipsey und Lan-

[4] *Lipsey* und *Lancaster:* a. a. O., S. 11; kursiv von mir.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

caster einen rein formalen Beweis (a. a. O., S. 26 f.), in dem die zu maximierende Funktion auch andere als Welfare- oder Nutzenfunktionen bedeuten kann. Auch der eingeführte constraint ist — abgesehen von einer Eigenart, die noch hervorgehoben wird — nicht näher charakterisiert.

Die Allgemeinheit der These erfordert natürlich eine derartige Beweisführung, auf die einzugehen nicht nötig ist, zumal nicht zu bezweifeln ist, daß sie korrekt ist. Es fehlt einem derart formalen Beweis aber leider jede Bezugnahme oder Verbindung zur ökonomischen Welt.

Da von Lipsey und Lancaster ausdrücklich hervorgehoben wurde, daß ihre These „in general", und zwar in dem Sinne gelte, daß Ausnahmen nicht ausgeschlossen seien, tauchte die Frage auf, was es mit diesen Ausnahmen auf sich habe, konkret: ob sie etwa von der Art der constraints oder der zugrunde gelegten Wohlfahrts- oder Nutzenfunktionen abhängen könnten. Das Risiko, das mit der Untersuchung dieser Frage von vornherein verbunden war, lag natürlich darin, daß entweder diese Ausnahmen überhaupt nicht gefunden oder — falls sie doch entdeckt würden — praktisch so belanglos sein würden, daß die ganze Untersuchung besser unterblieben wäre. Dieses Risiko mußte in Kauf genommen werden, zumal die Aussage in *einer* Hinsicht Erfolg versprach, nämlich der ökonomischen Interpretation, Veranschaulichung und Konkretisierung zu dienen.

II

4. Wir gehen nun dazu über, die Annahmen unserer Analyse und daraufhin die Bedingungen für das Optimum zu erklären. Was zunächst die zu *maximierenden Funktionen* anlangt, so werden drei Systeme unterschieden.

Im *System A* werden die Nutzenfunktionen der Individuen 1 und 2 — die für die Vielzahl der Individuen stehen — maximiert. Obwohl hierin nur ein Sinn liegen kann, wenn die Vorstellung besteht, daß dann, wenn jedes Individuum seinen Nutzen maximiert, alles zum besten stehe, existiert keine Gesamtnutzenfunktion; es wird also auch keine Gesamtnutzenfunktion maximiert. Es wird lediglich angenommen, der Gesamtnutzen sei eine positive Funktion aller individuellen Nutzen und werde also mit der Maximierung der letzteren auch maximiert. Es wird unterstellt, daß jedes Individuum am besten wisse, was ihm frommt. Wenn alle Individuen bis auf ein Individuum ihren Nutzen maximiert haben, wird das soziale Optimum verwirklicht, wenn auch dieses Individuum seinen Nutzen maximiert. Ferner wird die resultierende Verteilung der Faktoren und Güter unter den Individuen hingenommen.

Alles, was jedes einzelne Individuum in dem Streben nach seinem Nutzenmaximum unternimmt, hat — weil sein Angebot an Faktoren

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und seine Nachfrage nach Gütern einen verschwindenden Teil am Gesamtfaktorenangebot bzw. an der Gesamtgüternachfrage ausmachen — keinen direkten Einfluß auf die Menge an Gütern und Faktoren der anderen Individuen. In einer Wirtschaft, in der es außer den Individuen als Faktorbesitzer und Nachfragenden nach Gütern noch Unternehmungen gibt, läuft diese Annahme auf die vollkommene Konkurrenz auf allen Märkten hinaus. In dieser Annahme unterscheidet sich übrigens das System A nicht von den anderen Systemen.

Diese Annahmen des Systems A wurden von allen Autoren gemacht, die seit Pareto die Bedingungen für das soziale Optimum bestimmten, ohne eine *social* welfare function zugrunde zu legen.

Sowohl das *System B* als auch das *System C* unterscheiden sich vom System A dadurch, daß bei ihnen social welfare functions existieren. Es geht jetzt um die Maximierung einer *Gesamt*nutzenfunktion. Diese social welfare functions implizieren, daß der Gesamtnutzen erst dann maximiert, das soziale Optimum also erst dann erreicht ist, wenn die maximierten Nutzen der Individuen in irgendeiner ganz bestimmten Relation zueinander stehen. Das bedeutet z. B. für den Güteraustausch, daß die Individuen sich auf einem bestimmten Punkt der Kontraktkurve befinden müssen, während es im System A genügt, daß sie sich irgendwo auf dieser Kurve befinden. Und das läuft darauf hinaus, daß das Maximum des Gesamtnutzens nur mit einer bestimmten, für optimal gehaltenen Verteilung der Faktornutzungen und der Güter, also des Realeinkommens, unter den Individuen vereinbar ist. In dieser Hinsicht stellt das System C zunächst deswegen einen Spezialfall des Systems B dar, weil bei ihm der Gesamtnutzen maximiert ist, wenn die Grenznutzen der jeweiligen Güter und die Grenzleide (oder die Grenznachteile) aus dem Einsatz der jeweiligen Faktoren bei allen Individuen gleich sind, was nicht egalitäre Einkommens- und Faktorverteilung zu bedeuten braucht.

Noch in einer zweiten Hinsicht ist das System C ein Spezialfall von B, insofern nämlich, als in ihm keine Interdependenz der Nutzen der verschiedenen Individuen angenommen wird. In der Interdependenz der Nutzen der verschiedenen Individuen im System B kann sich sowohl der Egoismus der Individuen (wie die Neigung to keep up with the Joneses) als auch Altruismus und gesellschaftliches Verantwortungsgefühl (wie das Mitleid mit denen, die schlechter dran sind) äußern. Es ist außerdem möglich, in diesen gegenseitigen Abhängigkeiten die externen economies and diseconomies of consumption unterzubringen.

Da der Gesamtnutzen eine Funktion der individuellen Nutzen ist, schlägt sich diese Interdependenz der individuellen Nutzen in der Gesamtnutzenfunktion nieder, so daß die Vorstellung von der optimalen Einkommens- und Faktorverteilung z. B. auch von dem gesellschaftlichen Verantwortungsgefühl der Individuen mitbestimmt wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In allen drei Systemen ist das soziale Optimum an die Maximierung der individuellen Nutzen gebunden, und die individuellen Nutzenfunktionen werden von den Individuen selbst aufgestellt. Daher lassen sich die Paretianischen Optimumbedingungen grundsätzlich in allen Systemen ableiten; einmal, nämlich in den Systemen B und C, erfordert das Maximum des Gesamtnutzens jedoch noch eine ganz bestimmte, in der Gesamtnutzenfunktion postulierte Verteilung der Einkommen (Güterverteilung) *oder* der Faktornutzungen; das andere Mal (System A) dagegen nicht. In Anlehnung an Giersch können wir im System A von individuellen Wohlfahrtsfunktionen, in den Systemen B und C von individualistischen sozialen Wohlfahrtsfunktionen sprechen[5].

5. Die gewissermaßen natürlichen Nebenbedingungen, unter denen die Wohlfahrtsfunktionen maximiert werden, sind in allen drei Systemen dieselben. Die Zahl der Variablen mußte klein gehalten werden, um die Analyse nicht zu sehr zu komplizieren. Andererseits konnte sie klein gehalten werden, ohne daß die Ergebnisse der Analyse beeinträchtigt werden. Die Güter X und Y vertreten die Vielzahl der Güter; entsprechend gibt es zwei Produktionsfunktionen, die die Abhängigkeit des Outputs von X und Y von dem Input der Mengen von zwei Faktoren, A und K, darstellen. Da, wie erwähnt, die beiden wirtschaftenden Individuen 1 und 2 an Stelle der Vielzahl der Individuen stehen, fließen die produzierten Mengen von X und Y nur diesen beiden Individuen zu, die jedes für sich beide Güter verbrauchen. Entsprechend tauchen nur diese beiden Individuen als Besitzer der Faktoren A und K auf; und jedes Individuum besitzt beide Faktoren. Der gesamte „set" der Nebenbedingungen ist nicht nur deswegen stark vereinfacht, weil die Zahl der Variablen klein gehalten wird — so klein, daß gerade noch zum Ausdruck kommt, daß eine Mehrzahl von Individuen existiert, die eine Mehrzahl von Gütern verbraucht und mit Hilfe einer Mehrzahl von Faktoren produziert; sondern auch deswegen, weil Unternehmungen und Preise in diesem System nicht explizit auftauchen. Die Befürchtung, daß bestimmte constraints, die in der Realität eine große Rolle spielen, in einem System nicht zu interpretieren sind oder sich etwa nicht auswirken könnten, in dem Preise und Unternehmen nicht explizit enthalten sind, ist jedoch, wie wir sehen werden, unbegründet.

Übersetzt in die Sprache oder besser in den Formelapparat von Lipsey und Lancaster stellen die in den Systemen A, B und C zu maximierenden Wohlfahrtsfunktionen die Funktion $F = F(x_1, \ldots x_n)$ und unsere Nebenbedingungen, unter denen sie zu maximieren sind, die Funktion $\phi = \phi(x_1, \ldots x_n)$ dar[6].

[5] Vgl. H. *Giersch:* Allgemeine Wirtschaftspolitik — Grundlagen —, Wiesbaden 1960, S. 99 ff.

[6] *Lipsey* und *Lancaster:* a. a. O., S. 26.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

6. In der ersten Zeile des Anhangs sind die Optimumbedingungen in allen drei Systemen aufgezeichnet. Es sind jeweils zwei Kategorien von Optimumbedingungen aufgeführt, die mit arabischen Ziffern und die mit römischen Ziffern versehenen. Die letzten stellen Relationen dar, die in allen drei Systemen lauten: I: Die Grenzrate der Substitution (oder das Verhältnis der Grenznutzen) von X und Y muß für die Individuen 1 und 2 (die beide diese Güter verbrauchen) gleich sein. II: Die Grenzrate der Substitution der Faktoren A und K (oder das Verhältnis des Grenzleides aus dem Einsatz dieser Faktoren) muß bei den beiden Faktorbesitzern (also den Individuen 1 und 2) gleich sein. III: Der Quotient aus dem (physischen) Grenzprodukt der beiden Faktoren A und K ist in der Produktion der Güter X und Y gleich (dies ist die Bedingung der Optimalkombination der Faktoren)[7].

Es muß hervorgehoben werden, daß die Beziehungen I bis III, die wir kurz die Relationen nennen, zwar *notwendige*, jedoch keine hinreichenden Bedingungen für das Optimum sind. Das heißt ihre (natürlich gleichzeitige) Erfüllung führt nicht ohne weiteres zum Optimum. Sie sind aus den mit den arabischen Ziffern (1) bis (4) versehenen Kategorien der hinreichenden Bedingungen[8] gewonnen worden und sind erfüllt, wenn auch die letzteren erfüllt sind. Sie können aber auch erfüllt sein, wenn die hinreichenden Bedingungen nicht erfüllt sind. Das wird sofort ersichtlich, wenn einmal unterstellt wird, daß die linken Seiten aller Beziehungen (1) bis (4) für ein Individuum einen Wert ergeben, der in allen Beziehungen zwar gleich ist, aber von Null abweicht. Dann bleiben die Relationen I bis III trotzdem erfüllt. Dasselbe würde gelten, wenn bei *beiden* Individuen jeweils die linken Seiten der Beziehungen (1) bis (4) einen gleichen, aber von Null verschiedenen Wert hätten, gleichgültig, ob dieser Wert für beide Individuen derselbe ist oder nicht.

Die in allen Systemen A bis C gemeinsamen *hinreichenden* Bedingungen für das Optimum [die Beziehungen (1) bis (4)], auf die es also eigentlich ankommt, müssen simultan erfüllt sein und lauten zusammengefaßt: Das Grenzleid (oder der Grenznachteil) aus dem Einsatz jedes Faktors muß für jeden Faktorbesitzer gleich dem Nutzen sein, den er als Verbraucher aus dem Grenzprodukt des Faktors empfängt, unabhängig davon, welches Produkt er mit Hilfe des Faktors produziert.

Zu diesen hinreichenden Bedingungen treten in den Systemen B und C noch die hinreichenden Bedingungen (5) bis (8), nämlich ganz be-

[7] In diesen drei Relationen sind zwei Aussagen impliziert, nämlich die eine, daß die Grenzrate der Transformation eines Faktors in die Güter X und Y gleich den individuellen Grenzraten der Substitution dieser Güter ist, und die andere, daß der Quotient aus dem Grenzprodukt der Faktoren A und K in der Produktion der Güter X und Y gleich den individuellen Grenzraten der Substitution dieser Faktoren ist.

[8] In den Systemen B und C gelten die Beziehungen (1) bis (4) auch für das Individuum 2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stimmte Verhältnisse zwischen den Grenznutzen der verschiedenen Individuen als Verbraucher und ganz bestimmte Verhältnisse zwischen ihren Grenzleiden als Faktorbesitzer[9]. Und zwar ist, wie aus den Beziehungen (5) bis (8) hervorgeht, erforderlich, daß die Grenznutzen, die die Individuen aus dem Verbrauch des gleichen Gutes empfangen, in einem bestimmten Verhältnis zueinander stehen müssen. Dasselbe gilt für die Grenzleide, die die Individuen durch den Einsatz desselben Produktionsfaktors empfinden. Im System C sind diese Verhältnisse gerade gleich Eins. Diese bestimmten Verhältnisse bringen zum Ausdruck, was in der Gesamtnutzenfunktion impliziert ist, nämlich daß das Maximum des Gesamtnutzens erst bei einer bestimmten Verteilung der Einkommen und der Verteilung der Faktornutzungen erreicht wird. Wir wollen sie die hinreichenden Verteilungsbedingungen nennen.

Ausgedrückt in der Sprache von Lipsey und Lancaster sind Ω^i $(x_1, \ldots x_n) = O$, $i = 1 \ldots n\text{-}1$ die hinreichenden Bedingungen[10]. Berücksichtigen wir die Existenz von Preisen und Märkten sowie Unternehmungen, dann sind die hinreichenden Bedingungen nur erfüllt, wenn auf allen Märkten vollkommene Konkurrenz herrscht. Alle Preise sind Gleichgewichtspreise; für homogene Güter und homogene Faktoren sind die Preise gleich; alle Marktteilnehmer verhalten sich als Mengenanpasser; die Verbraucher und Faktorbesitzer entscheiden frei über ihre Nachfrage nach Konsumgütern bzw. über ihr Faktorangebot; die Unternehmungen maximieren ihren Gewinn, der indessen keine Monopol- oder Knappheitsrenten enthält und nur als Entgelt für die Optimalkombination der Faktoren, also die Kostenminimierung, aufzufassen ist. Unser System hätte durch Hinzufügung des dritten Faktors „Unternehmerleistung" vervollständigt werden können. Für ihn und seine Besitzer, die Unternehmer, würde dann dasselbe gelten wie für die anderen Produktionsfaktoren und ihre Besitzer.

7. In unseren Optimalbedingungen begegnen wir einigen Bekannten von den Optimalbedingungen, wie sie üblicherweise dargestellt werden[11]. Andere dieser bekannten Optimalbedingungen befinden sich — jedenfalls explizit — nicht unter unseren Bedingungen; und es gibt umgekehrt Bedingungen in unserem System, die in den üblichen

[9] Im System A haben wir für jedes Individuum 4 hinreichende Bedingungen für das Optimum, insgesamt also 8. In den Systemen B und C kommen noch 4 Verteilungsbedingungen hinzu; von diesen 12 hinreichenden Bedingungen sind jedoch 4 nicht unabhängig: Aus den 4 Bedingungen des Individuums 1 und den 4 Verteilungsbedingungen ergeben sich die 4 Bedingungen des anderen Individuums.

[10] *Lipsey* und *Lancaster*, a. a. O., S. 26.

[11] Vgl. M. W. *Reder:* Studies in the Theory of Welfare Economics, New York 1948, Chapter II; I. M. D. *Little:* A Critique of Welfare Economics, Second Edition, Oxford 1957; K. E. *Boulding:* Welfare Economics, in: A Survey of Contemporary Economics, Vol. II. Edited by B. F. Haley, Homewood, 1952, S. 1 ff.; H. *Giersch:* a. a. O., S. 106 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Darstellungen nicht anzutreffen sind. Zu den Bedingungen in unserem System, die in den üblichen Darstellungen — und übrigens auch in unserem System A — nicht enthalten sind, gehören diejenigen, die bei uns in den Systemen B und C ganz bestimmte Verteilungen der Faktoren und Einkommen implizieren. Sie fehlen in den üblichen Darstellungen, weil man dort das Optimum schon realisiert sieht, wenn alle Individuen sich auf ihrer jeweiligen Kontraktkurve befinden, d. h. ihre individuellen Nutzen maximiert haben; es werden also mit dem Maximum des Gesamtnutzens keine Vorstellungen über eine bestimmte Einkommens- und Faktorverteilung verbunden. Die letztere ist gegeben und wird als optimal akzeptiert.

Zu den Bedingungen, die in unserem System — jedenfalls explizit — nicht anzutreffen sind, gehören alle diejenigen, in denen die Grenzkosten (und zwar die totalen Grenzkosten) auftauchen. Das liegt daran, daß in unserem System diese Grenzkosten fehlen. Es läßt sich jedoch nachweisen, daß bei optimaler Faktorkombination, die in unserem System in der Relation III zum Ausdruck kommt, die totalen Grenzkosten gleich den partiellen Grenzkosten sind und daß mit Erfüllung der Relation III im Verein mit der Erfüllung der Relation I auch in unserem System die Bedingung erfüllt ist, die die optimale Anpassung der Produktions- an die Bedürfnisstruktur sichert, nämlich die Gleichheit der marginalen Transformationsrate mit der Grenzrate der Substitution zweier beliebiger Güter für alle Konsumenten dieser Güter. Eine andere Optimalbedingung, nämlich daß das Grenzprodukt eines Produktionsfaktors bei der Erzeugung eines Gutes in allen Produktionen, die dieses Gut produzieren, gleich sein muß, ist in unseren hinreichenden Bedingungen impliziert. Daß in unserem System die Zeit keine Rolle spielt, erklärt die Tatsache, daß in ihm die Marginalbedingung, die üblicherweise an siebenter Stelle rangiert, nicht auftaucht. Schließlich noch eine Bemerkung: Wenn die Bedingung, die üblicherweise als die sechste Marginalbedingung aufgeführt wird, die Littlesche Formulierung erhält[12] und für jeden Faktor, jeden Faktorbesitzer und alle Güter gilt, dann überdeckt diese Marginalbedingung alle unsere hinreichenden Bedingungen.

Aber es ist — jedenfalls in diesem Zusammenhang — nicht nötig, den Vergleich zwischen unseren und den üblicherweise genannten Optimumbedingungen weiter zu führen und zu vertiefen. Die Unterschiede rühren einmal aus der unterschiedlichen Zahl der Variablen der jeweiligen Systeme, zum anderen auch daraus her, daß in unserem System die Unternehmungen fehlen und daß in den üblichen Darstellungen die

[12] „The rate at which ‚work' can be transformed into any given ‚good' must equal the marginal ‚individual' rate of substitution of ‚leisure' for consumption of that ‚good'". Vgl. I. M. D. *Little:* A Critique of Welfare Economics, a. a. O., S. 143.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

jeweiligen Optimalbedingungen für die Verteilung der produzierten Güter, die Produktionsmaximierung und den optimalen Einsatz der einzelnen Faktoren *getrennt* abgeleitet werden, während die in unserem System in den hinreichenden Bedingungen uno actu und zusammen bestimmt werden.

Im übrigen war uns unsere Prozedur vorgeschrieben, sobald die Aufgabe lautete, die erste der Thesen von Lipsey und Lancaster zu prüfen. Sie besteht zunächst darin, so vorzugehen, wie Lipsey und Lancaster es tun, nämlich bestimmte (implizite) Wohlfahrtsfunktionen unter bestimmten (impliziten) Nebenbedingungen zu maximieren. Was wir hinzugefügt haben, ist nicht mehr, als daß wir diesen Funktionen und Nebenbedingungen einen ökonomischen Gehalt, eine ökonomische Interpretation geben. Wären wir einfach von den in den üblichen Darstellungen erwähnten Optimalbedingungen ausgegangen, dann hätten wir unsere Aufgabe u. E. nicht lösen können.

III

8. Nun wird in alle drei Systeme A bis C, in denen das soziale Optimum realisiert ist, eine Reihe von constraints, also von zusätzlichen oder künstlichen Nebenbedingungen, *nacheinander* eingeführt. In der ersten Spalte des Anhangs sind diese constraints unter den Buchstaben (a) bis (h) aufgeführt. Jeder constraint verhindert, daß das vorher verwirklichte soziale Optimum aufrecht erhalten bleiben kann. Unsere Aufgabe besteht nun darin, zu prüfen, ob es zur Erreichung eines neuen sozialen Optimums, das freilich, gemessen am alten Optimum, nur ein Suboptimum, nur eine zweitbeste Lösung sein kann, erforderlich ist, daß *alle* Bedingungen für das alte Optimum geändert werden müssen, und wenn nein, welche dieser Bedingungen unverändert bleiben können. Die Antwort auf diese Frage wird dadurch gefunden, daß die Wohlfahrtsfunktion in den Systemen A bis C unter den durch den jeweiligen constraint ergänzten oder modifizierten Nebenbedingungen maximiert wird. Der Leser findet die Ergebnisse für die jeweiligen constraints in den den constraints zugeordneten Zeilen des Anhangs, in denen die Bedingungen aufgeführt sind, die *unverändert* bleiben müssen.

9. Es werden drei Kategorien von constraints unterschieden. Die *erste Kategorie,* die die constraints von (a) bis (d) umfaßt, ist dadurch gekennzeichnet, daß es sich um constraints handelt, die nicht in einer Änderung irgendwelcher der alten Optimalbedingungen bestehen. Der erste dieser constraints — der constraint unter (a) — besteht darin, daß einer der Faktorbesitzer oder eine begrenzte Anzahl von ihnen daran gehindert werden, den Einsatz *eines* Faktors nach eigener Entscheidung zu bemessen. Das wäre beispielsweise der Fall, wenn einer bestimmten Gruppe von Arbeitern eine fixe Arbeitszeit vorgeschrieben wäre. Zur Erreichung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der zweitbesten Lösung dürfen nun nicht *alle* Optimumbedingungen geändert werden. Das gilt sowohl für die hinreichenden Bedingungen, einschließlich der hinreichenden Verteilungsbedingungen in den Systemen B und C, als auch für die notwendigen Bedingungen, die Relationen. Was die hinreichenden Bedingungen betrifft, so müssen diejenigen unter ihnen unverändert bleiben, die für diejenigen Individuen gelten, die nicht von dem constraint betroffen werden, sowie ferner diejenigen Bedingungen für die vom constraint betroffenen Individuen, die sich nicht auf den im Einsatz fixierten Faktor beziehen. Entsprechend gilt von den hinreichenden Verteilungsbedingungen in den Systemen B und C, daß diejenigen unter ihnen nicht zu ändern sind, die sich nicht auf diesen Faktor beziehen. Von den notwendigen Bedingungen dürfen in allen Systemen A bis C die Relationen, die nichts mit dem Grenzleid der vom constraint betroffenen Individuen aus dem im Einsatz fixierten Faktor zu tun haben, nicht geändert werden[13].

Auch der constraint unter (b) erfordert zur Erreichung der zweitbesten Lösung keine Änderung aller Optimalbedingungen. Bei diesem constraint handelt es sich darum, daß ein Gut oder eine begrenzte Anzahl von Gütern zwischen den Verbrauchern in einer bestimmten Relation aufgeteilt werden. Es werde beispielsweise Milch den Haushalten gemäß ihrer Kinderzahl zugeteilt. In allen Systemen A bis C sind alle jene hinreichenden Bedingungen von (1) bis (4) unverändert zu lassen, die nicht den Verbrauch der rationierten Güter betreffen. In den Systemen B und C müssen die Verteilungsbedingungen [(6) bis (8)] unverändert bleiben, die nichts mit der Versorgung der Individuen mit den rationierten Gütern zu tun haben. Von den Relationen sind in allen drei Fällen jene nicht zu ändern, die lediglich den Einsatz der Faktoren durch die Faktorbesitzer und die optimale Faktorkombination betreffen.

Der dritte constraint — der constraint unter (c) — besteht darin, daß ein Verbraucher oder eine begrenzte Anzahl von Verbrauchern nicht mehr frei entscheiden können, wieviel sie von den einzelnen Gütern verbrauchen; sie dürfen vielmehr alle Güter nur in bestimmten Mengenrelationen verbrauchen. Dieser constraint läge beispielsweise vor, wenn den Beamten der Besuch von Nachtlokalen oder der Erwerb bestimmter Bücher in einer bestimmten Weise rationiert wäre. Auch unter diesem constraint müssen eine Reihe von Optimalbedingungen unverändert bleiben, wenn die zweitbeste Lösung erreicht werden soll. Dazu gehören von den hinreichenden Bedingungen in allen Systemen A bis C diejenigen, die die nicht von diesem constraint betroffenen Individuen berühren. Von den hinreichenden Verteilungsbedingungen in den Syste-

[13] Obwohl es für unsere Frage nur auf die *hinreichenden* Bedingungen ankommt, werden die notwendigen Bedingungen jeweils im Nachsatz erwähnt, da unter den üblicherweise aufgeführten Marginalbedingungen die Relationen eine Rolle spielen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

men B und C müssen jene unberührt bleiben, die nichts mit der Güterverteilung unter den Individuen zu tun haben, also die, die die Verteilung der Faktornutzungen angehen. Wie beim vorigen constraint sind von den notwendigen Bedingungen diejenigen aufrecht zu erhalten, die den Faktoreinsatz durch die Faktorbesitzer und die optimale Faktorkombination betreffen.

Der letzte constraint dieser Gruppe — der constraint unter (d) — bedeutet, daß alle Güter nur in einer bestimmten Mengenrelation produziert werden dürfen. Wenn nun die zweitbeste Lösung erreicht werden soll, dann darf in keinem der Systeme A bis C auch nur eine der hinreichenden Bedingungen (1) bis (4) unverändert bleiben. Demgegenüber sind die hinreichenden Verteilungsbedingungen [(5) bis (8)] in den Systemen B und C unverändert zu lassen. Von den notwendigen Bedingungen müssen im System A dieselben von einer Änderung ausgeschlossen werden wie unter den beiden vorherigen constraints. In den Systemen B und C müssen hingegen alle unverändert bleiben[14].

10. Die *zweite Gruppe* der constraints ist dadurch charakterisiert, daß jeder der in ihr enthaltenen constraints in einer Änderung einer der notwendigen Bedingungen, also der Relationen I bis III, besteht. Die constraints der ersten Gruppe waren, wie erwähnt, Nebenbedingungen, die den natürlichen Nebenbedingungen, unter denen die Wohlfahrtsfunktionen maximiert werden, hinzugefügt wurden. Die constraints der zweiten Gruppe, also die constraints unter (e) bis (g), bestehen, wie erwähnt, demgegenüber in Änderungen einer der notwendigen Optimalbedingungen.

Der erste dieser constraints — der constraint unter (e) — zerstört die Gleichheit aller individuellen Grenzraten der Substitution. Er wäre gegeben, wenn der freie Tausch von Konsumgütern unter den Individuen unterbunden wäre und die Konsumgüterpreisrelationen nicht für alle Verbraucher gleich wären. Soll unter diesem constraint die zweitbeste Lösung erreicht werden, dann sind in allen Systemen A bis C alle hinreichenden Bedingungen, einschließlich der Verteilungsbedingungen, zu ändern. Dasselbe gilt von den notwendigen Bedingungen mit Ausnahme der Relation III.

Dieses Ergebnis ändert sich nur dann, wenn spezielle individuelle Nutzenfunktionen der Art vorliegen, daß die Grenznutzen der Güter unabhängig von der Faktornutzung sind. Unter dieser Voraussetzung dürfen diejenigen Verteilungsbedingungen nicht geändert werden, die sich auf die Verteilung der Faktornutzungen beziehen. Auch die not-

[14] Dieser Unterschied liegt darin begründet, daß in den Systemen B und C die optimale Verteilung der Einkommen (Güter) und der Faktornutzungen bestimmt wird. Die Relationen I und II ergeben sich aus den Verteilungsbedingungen und nicht wie im System A aus den hinreichenden Bedingungen (1) bis (4).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wendigen Bedingungen, außer der, die dem constraint unterliegt, müssen unverändert bleiben.

Der constraint unter (f) zerstört die Gleichheit des Quotienten aus den Grenznachteilen, die mit den Nutzungen oder dem Einsatz der Faktoren verbunden sind, für alle Faktorbesitzer. Er würde vorliegen, wenn der freie Faktoraustausch unterbunden wäre und die Faktorbesitzer mit ungleichen Faktorpreisrelationen konfrontiert wären. Auch dieser constraint erfordert, daß alle hinreichenden Bedingungen, einschließlich der Verteilungsbedingungen in den Systemen B und C sowie die notwendigen Bedingungen mit Ausnahme der Relation III geändert werden. Wenn derart spezielle individuelle Nutzenfunktionen vorliegen, daß die Grenznachteile aus der Faktornutzung unabhängig von der Güterversorgung sind, dann dürfen die hinreichenden Bedingungen für die Einkommensverteilung sowie die notwendige Bedingung, die die Gleichheit aller individuellen Grenzraten der Substitution fordert, allerdings nicht geändert werden.

Der letzte constraint dieser Gruppe zerstört die notwendige Bedingung für das Optimum, die die Optimalkombination der Faktoren fordert. Die Grenzrate der Transformation des einen Faktors in den anderen in der Produktion verschiedener Güter ist verschieden. Das wäre der Fall, wenn die Faktorpreisrelation je nach der Art der Güter, die mit den betreffenden Faktoren produziert werden, in unterschiedlicher Höhe festgesetzt wäre. Zur Erreichung der zweitbesten Lösung müssen alle hinreichenden Bedingungen, außer den Verteilungsbedingungen, geändert werden. Was die notwendigen Bedingungen, abgesehen von der dem constraint unterliegenden Bedingung, anlangt, so dürfen sie im System A im Gegensatz zu den Systemen B und C nicht unverändert bleiben.

11. Die constraints der *letzten Gruppe* stören jeder für sich eine der *hinreichenden* Bedingungen (1) bis (4). Der in der Anlage unter (h) aufgeführte constraint stört die hinreichende Bedingung (1). Was für ihn gilt, trifft auch für jeden constraint zu, der eine der anderen Bedingungen (2) bis (4) beeinträchtigt. Es wird also jeweils für ein Individuum oder eine begrenzte Anzahl von Individuen die Gleichheit des Grenznachteils, der mit der Nutzung eines der Faktoren verbunden ist, mit dem Nutzen gestört, den diese Faktorbesitzer als Verbraucher aus dem Grenzprodukt des betreffenden Faktors in der Produktion eines bestimmten Gutes (oder einer bestimmten Kategorie von Gütern) empfangen. Wie den Ausführungen von Lipsey und Lancaster (S. 26) zu entnehmen ist, haben sie genau diese Art des constraints im Auge gehabt. Denn der von ihnen eingeführte constraint gemäß (7.3) besteht in der Störung einer der hinreichenden Optimumbedingungen (1) bis (4)[15].

[15] *Lipsey* und *Lancaster:* a. a. O., S. 26.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der constraint unter (h) liegt vor, wenn entweder die von diesem constraint betroffenen Faktorbesitzer ein Angebotsmonopol auf dem Markt des betreffenden Faktors gegenüber den Unternehmungen einer bestimmten Branche besitzen oder wenn diese Faktorbesitzer einem Nachfragemonopol auf diesem Faktormarkt gegenüberstehen, das aus Unternehmungen besteht, die die betreffenden Güter produzieren, oder wenn diese Unternehmungen auf dem Absatzmarkt dieser Güter gegenüber den erwähnten Faktorbesitzern ein Angebotsmonopol haben oder schließlich, wenn die betreffenden Faktorbesitzer als Verbraucher dieser Güter auf dem Markt dieser Güter ein Nachfragemonopol besitzen und ausüben. Außer durch Monopolisierung kann dieser constraint auch durch bestimmte Steuern hervorgerufen werden. So z. B. wenn die Güter, die mit Hilfe des dem constraint unterliegenden Faktors produziert werden, für die vom constraint betroffenen Faktorbesitzer mit einer (speziellen) Verbrauchsteuer belastet werden oder wenn die Einkünfte der erwähnten Faktorbesitzer aus der Nutzung des Faktors einer (speziellen) „Einkommensteuer" unterliegen. Andere Beispiele ließen sich aus dem Gebiet der Subventionen anführen.

Wenn unter diesem constraint die zweitbeste Lösung erreicht werden soll, dürfen in allen Systemen A bis C alle hinreichenden Bedingungen für die vom constraint betroffenen Faktorbesitzer nicht unverändert bleiben. Auch die Verteilungsbedingungen in den Systemen B und C müssen geändert werden. Das gleiche gilt von den notwendigen Bedingungen. Was diejenigen hinreichenden Bedingungen anlangt, die für die nicht vom constraint betroffenen Faktorbesitzer gelten, so sind diejenigen unter ihnen unverändert zu lassen, die sich auf andere Güter als die dem constraint unterworfenen Güter beziehen. Es müssen also *nicht alle* hinreichenden Bedingungen geändert werden.

Wenn keine von ihnen unverändert bleiben dürfte, müßte sich der constraint entweder auf alle Produktionsfaktoren oder auf alle Güter, oder, falls alle Individuen alle Faktoren besitzen, auf alle Faktorbesitzer richten. Allgemein: es wären alle hinreichenden Bedingungen zu ändern, wenn alle Individuen daran gehindert werden, das Grenzleid aus ihrem Faktoreinsatz gleich dem Nutzen zu machen, den sie aus dem Grenzprodukt ihres Faktors — gleich in welcher Produktion er eingesetzt wird — beziehen.

Dieser Fall liegt vor, wenn entweder auf allen Gütermärkten oder auf allen Faktormärkten Angebots- oder Nachfragemonopole existieren (und natürlich auch, wenn alle Märkte monopolistisch sind). Er ist auch gegeben, wenn alle Güter einer (allgemeinen) Verbrauchsbesteuerung unterliegen oder wenn alle Faktoreinkommen von einer (allgemeinen) Einkommensteuer belastet werden oder wenn von allen Unternehmen eine Kostensteuer erhoben wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

IV

12. Lassen wir die Antwort auf die Frage, ob auch die notwendigen, aber nicht hinreichenden Bedingungen, die Relationen, geändert werden müssen, außer acht, da es auf diese Bedingungen nicht ankommt, dann führt unsere Analyse zu dem Resultat, daß entgegen der These von Lipsey und Lancaster nicht bei *allen* constraints *alle* (hinreichenden) Bedingungen geändert werden müssen, wenn das jeweils zweitbeste Optimum verwirklicht werden soll. Und zwar ergibt unsere Analyse im einzelnen:

(1) In allen Systemen A bis C müssen *alle* hinreichenden Bedingungen (1) bis (4) nur unter den constraints (d) bis (g) geändert werden. Für alle anderen constraints wird die These von Lipsey und Lancaster also nicht bestätigt. Das sind alle jene constraints, die entweder nicht alle Güter oder alle Faktoren oder alle Individuen als Verbraucher oder als Faktorbesitzer berühren.

(2) Was die hinreichenden Verteilungsbedingungen betrifft, die es nur in den Systemen B und C gibt, so müssen sie *alle* nur unter den constraints (e) und (f) geändert werden. Das sind die Fälle, in denen der constraint direkt entweder die Verteilung der Güter — constraint (e) — oder die Verteilung der Faktornutzungen — constraint (f) — unter den Individuen betrifft.

Nun haben Lipsey und Lancaster — wie erwähnt — in ihrer Beweisführung nur einen bestimmten constraint im Auge gehabt, nämlich die Störung *einer* der *hinreichenden* Bedingungen. Und man könnte den Hinweis auf die Resultate unter den constraints (a), (b), (c), (d) und (g), die im Widerspruch zur These von Lipsey und Lancaster stehen, mit der Bemerkung abtun, daß dieser Hinweis keine Kritik an der These enthalte, da er sich auf constraints stützt, die der These nicht zugrunde liegen. Auch wenn wir uns damit zufrieden geben, ist es doch berechtigt, zum Ausdruck zu bringen, daß es constraints gibt, die von Lipsey und Lancaster nicht berücksichtigt wurden und für die ihre These nicht aufrecht zu halten ist.

13. Aber abgesehen davon, erzwingt auch die Störung einer der hinreichenden Bedingungen — also z. B. der constraint unter (h) —, für die Lipsey und Lancaster ihre These bewiesen, nicht die Änderung *aller* hinreichenden Optimumbedingungen, und zwar unabhängig davon, ob das System A, B oder C vorliegt und ob eine Interdependenz der individuellen Nutzen unterstellt wird oder nicht. Diese Feststellung bedeutet nicht einfach, daß die These von Lipsey und Lancaster nicht aufrecht erhalten werden könne; sie führt uns jedoch auf die Frage, wann mit den Ausnahmen zu rechnen ist, die Lipsey und Lancaster mit der Einschrän-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kung offen gelassen haben, daß „*in general* ... none of the still attainable Paretian conditions ... will be satisfied"[16].

Nach der Beweisführung von Lipsey und Lancaster treten Ausnahmen ein, wenn die Ableitungen des constraints nach den Variablen des Systems gerade solche Werte und Vorzeichen annehmen, daß sie in den hinreichenden Bedingungen nicht mehr auftauchen[17]. Damit wäre in der Tat nur unter ganz bestimmten Umständen zu rechnen, so daß insoweit die These zu akzeptieren ist.

Nun liegen aber auch dann Ausnahmen von der These vor, wenn einige Ableitungen des constraints nach den Variablen des Systems gleich Null werden, was Lipsey und Lancaster offenbar nicht berücksichtigt haben.

Die Anzahl der Ableitungen des constraints, die gleich Null werden und damit die Anzahl der hinreichenden Bedingungen, die nicht geändert werden dürfen, ist um so größer (geringer), je weniger (mehr) Variable des Systems in dem constraint selbst enthalten sind. Konkret und unter Bezugnahme auf den ökonomischen Bereich gesprochen, heißt das, daß Ausnahmen von der These um so sicherer erwartet werden müssen, je enger der Kreis der Güter *oder* der Faktoren *oder* der Individuen ist, der dem constraint unterliegt, je mehr der constraint also diskriminierenden oder differenzierenden Charakters ist. Um so fragwürdiger wird es dann, von einem „General Theorem of the Second Best"[18] zu reden.

Die These von Lipsey und Lancaster müßte z. B. akzeptiert werden, wenn eine Gesamtnutzenfunktion des Typs $N = N (X, Y, A, K)$ zugrunde gelegt wäre. Denn unter einer solchen social welfare function gäbe es keinen constraint, falls er sich auf mehr als eine Variable bezieht, der sich nicht auf alle hinreichenden Optimumbedingungen auswirken würde. Aber bei dieser Funktion würde es sich um eine community preference function handeln, in der die individuellen Nutzen keine Rolle spielen, und die Optimumbedingungen würden nichts mehr mit den Paretianischen Optimumbedingungen zu tun haben, außer es würde unterstellt, daß das Gemeinwesen aus ökonomisch identischen Individuen bestehe und daß die community preference function dieselbe Form habe wie die preference functions aller dieser identischen Individuen — eine Annahme, die man getrost beiseite lassen kann[19]. Denn unter dieser Annahme wären kaum constraints vorstellbar, die diskriminierend sind, so daß es von der These von Lipsey und Lancaster auch keine Ausnahmen geben würde.

---

[16] *Lipsey* und *Lancaster:* a. a. O., S. 26 (Kursiv von mir).
[17] Ebda., S. 27.
[18] Ebda., S. 26.
[19] Obwohl *Lipsey* und *Lancaster* in ihren Spezialuntersuchungen in den Abschnitten V und VI ihres Aufsatzes sich dieser Annahme bedienen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

14. Unter realistischen Annahmen sollte die praktische Bedeutung der Ausnahmen von der These freilich nicht überschätzt werden, wobei wir hier nicht die von uns unterstellten welfare functions, sondern die constraints im Auge haben. Die constraints (a), (b), (c), (d) und (g), unter denen entweder die hinreichenden Bedingungen (1) bis (4) oder/ und die hinreichenden Verteilungsbedingungen (5) bis (8) nicht alle geändert werden dürfen, spielen — wie überhaupt alle constraints von (a) bis (g) — praktisch nur in prekären Zeiten eine Rolle, in denen die marktwirtschaftliche Ordnung außer Kraft gesetzt ist, wie z. B. in Kriegszeiten. Und das sind ohnehin Situationen, in denen den Paretianischen Optimumbedingungen keine Bedeutung beigemessen wird.

Die constraints der letzten Gruppe sind dagegen häufige, ja, regelmäßige Erscheinungen. Aber ein constraint dieser Kategorie, der so wenig Variable des Systems enthält, daß nicht alle der hinreichenden Optimumbedingungen geändert werden müssen, ist schon seltener. Das wird deutlich, wenn wir uns einen solchen constraint veranschaulichen. Er liegt z. B. vor, wenn (nur) die Arbeiter in der Automobilproduktion als Gewerkschaft ein Angebotsmonopol besitzen oder wenn nur die Unternehmungen der Automobilproduktion ihren Arbeitern gegenüber ein Nachfragemonopol haben oder wenn diese Unternehmungen nur gegenüber ihren Arbeitern als Käufern von Automobilen ein Angebotsmonopol besitzen oder wenn nur ihre Arbeiter auf dem Automobilmarkt ein Nachfragemonopol ausüben.

Auf dem Gebiete der Besteuerung liegt ein solcher constraint vor, wenn z. B. nur bestimmte Arbeitseinkünfte oder bestimmte Kapitaleinkünfte einer besonderen „Einkommensteuer" unterworfen werden oder wenn in der allgemeinen Einkommensteuer die Sätze nach Art der Einkünfte oder nach Einkommensempfängern differenziert werden. Ferner wenn bestimmte Branchen mit einer Lohnsummensteuer belastet werden oder wenn spezielle Verbrauchsteuern der Art erhoben werden, daß von diesen Steuern nur Güter betroffen werden, die von einem begrenzten Kreis von Individuen verbraucht werden, die zugleich nur *einen* Faktor für die Produktion dieser Güter bereitstellen, was z. B. für die Steuer auf Arbeitsbekleidung zuträfe.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anhang*

A

System / constraints	Maximierung der individuellen Nutzen $N_1 = N_1(X_1, Y_1, A_1, K_1)$; $N_2 = N_2(X_2, Y_2, A_2, K_2)$ $X = X(A_x, K_x)$ $Y = Y_1 + Y_2$ $Y = Y(A_y, K_y)$ $A_x + A_y = A_1 + A_2$ $X = X_1 + X_2$ $K_x + K_y = K_1 + K_2$		
Keine constraints	(1) $\frac{\partial N_1}{\partial X_1}\frac{\partial X}{\partial A_X} + \frac{\partial N_1}{\partial A_1} = 0$	(1) $\frac{\partial N_2}{\partial X_2}\frac{\partial X}{\partial A_X} + \frac{\partial N_2}{\partial A_2} = 0$	I $\frac{\frac{\partial N_1}{\partial X_1}}{\frac{\partial N_1}{\partial Y_1}} = \frac{\frac{\partial N_2}{\partial X_2}}{\frac{\partial N_2}{\partial Y_2}}$
Optimum-bedingungen	(2) $\frac{\partial N_1}{\partial X_1}\frac{\partial X}{\partial K_X} + \frac{\partial N_1}{\partial K_1} = 0$	(2) $\frac{\partial N_2}{\partial X_2}\frac{\partial X}{\partial K_X} + \frac{\partial N_2}{\partial K_2} = 0$	
	(3) $\frac{\partial N_1}{\partial Y_1}\frac{\partial Y}{\partial A_y} + \frac{\partial N_1}{\partial A_1} = 0$	(3) $\frac{\partial N_2}{\partial Y_2}\frac{\partial Y}{\partial A_y} + \frac{\partial N_2}{\partial A_2} = 0$	II $\frac{\frac{\partial N_1}{\partial A_1}}{\frac{\partial N_1}{\partial K_1}} = \frac{\frac{\partial N_2}{\partial A_2}}{\frac{\partial N_2}{\partial K_2}}$
	(4) $\frac{\partial N_1}{\partial Y_1}\frac{\partial Y}{\partial K_y} + \frac{\partial N_1}{\partial K_1} = 0$	(4) $\frac{\partial N_2}{\partial Y_2}\frac{\partial Y}{\partial K_y} + \frac{\partial N_2}{\partial K_2} = 0$	III $\frac{\frac{\partial X}{\partial A_X}}{\frac{\partial X}{\partial K_X}} = \frac{\frac{\partial Y}{\partial A_y}}{\frac{\partial Y}{\partial K_y}}$
(a) A_1 konstant	(2) und (4)	(1) bis (4)	I und III
(b) $X_1 = k X_2$	(3) und (4)	(3) und (4)	II und III
(c) $X_1 = k Y_1$		(1) bis (4)	II und III
(d) $X = k Y$			II und III

* Aufgeführt werden nur die Bedingungen, die unverändert bleiben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

System / constraints	A		
(e) $\frac{\frac{\partial N_1}{\partial X_1}}{\frac{\partial N_1}{\delta Y_1}} = k \frac{\frac{\partial N_2}{\partial X_2}}{\frac{\partial N_2}{\partial Y_2}}$			III
(f) $\frac{\frac{\partial N_1}{\partial A_1}}{\frac{\partial N_1}{\partial K_1}} = k \frac{\frac{\partial N_2}{\partial A_2}}{\frac{\partial N_2}{\partial K_2}}$			III
(g) $\frac{\frac{\partial X}{\partial A_X}}{\frac{\partial X}{\partial K_X}} = k \frac{\frac{\partial Y}{\partial A_y}}{\frac{\partial Y}{\partial K_y}}$			
(h) $\frac{\partial N_1}{\partial A_1} = k \frac{\partial N_1}{\partial X_1} \frac{\partial X}{\partial A_X}$		(3) und (4)	

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

System / constraints	B Maximierung des Gesamtnutzens — Interdependente Nutzenfunktion $N = N(N_1, N_2)$ $N_1 = N_1(X_1, Y_1, A_1, K_1, N_2)$; $N_2 = N_2(X_2, Y_2, A_2, K_2, N_1)$ Im übigen wie unter A			
Keine constraints Optimum-bedingungen	(1) bis (4) für Individuum 1 wie unter A	(1) bis (4) für Individuum 2 wie unter A	(5) $\lambda_1 \frac{\partial N_1}{\partial X_1} = \lambda_2 \frac{\partial N_2}{\partial X_2}$ (6) $\lambda_1 \frac{\partial N_1}{\partial Y_1} = \lambda_2 \frac{\partial N_2}{\partial Y_2}$ (7) $\lambda_1 \frac{\partial N_1}{\partial A_1} = \lambda_2 \frac{\partial N_2}{\partial A_2}$ (8) $\lambda_1 \frac{\partial N_1}{\partial K_1} = \lambda_2 \frac{\partial N_2}{\partial K_2}$	I, II und III wie unter A
(a)	(2) und (4)	(1) bis (4)	(5), (6) u. (8)	I und III
(b)	(3) und (4)	(3) und (4)	(6) bis (8)	II und III
(c)		(1) bis (4)	(7) und (8)	II und III
(d)			(5) bis (8)	I, II und III
(e)				III
(f)				III
(g)			(5) bis (8)	
(h)		(3) und (4)		

λ_1 und λ_2 sind Lagrange-Multiplikatoren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

System / constraints	C Maximierung des Gesamtnutzens $N = N(N_1, N_2)$; diese Nutzenfunktion ist so geartet, daß für beliebige Werte für N_1 und N_2 $\frac{\partial N}{\partial N_1} = \frac{\partial N}{\partial N_2}$ gilt. Im übrigen alles wie unter A			
Keine constraints Optimum-bedingungen	(1) bis (4) für Individuum 1 wie unter A	(1) bis (4) für Individuum 2 wie unter A	(5) $\frac{\partial N_1}{\partial X_1} = \frac{\partial N_2}{\partial X_2}$ (6) $\frac{\partial N_1}{\partial Y_1} = \frac{\partial N_2}{\partial Y_2}$ (7) $\frac{\partial N_1}{\partial A_1} = \frac{\partial N_2}{\partial A_2}$ (8) $\frac{\partial N_1}{\partial K_1} = \frac{\partial N_2}{\partial K_2}$	I, II und III wie unter A
(a)	(2) und (4)	(1) bis (4)	(5), (6) und (8)	I und III
(b)	(3) und (4)	(3) und (4)	(6) bis (8)	II und III
(c)		(1) bis (4)	(7) und (8)	II und III
(d)			(5) bis (8)	I, II und III
(e)				III
(f)				III
(g)			(5) bis (8)	
(h)		(3) und (4)		

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Probleme des Bestmöglichen in der Wettbewerbspolitik

Von *Ernst-Joachim Mestmäcker*

I. Einleitung

Der enge Zusammenhang zwischen Wettbewerbspolitik und Preistheorie erklärt sich zu einem Teil daraus, daß sie ähnliche Ausschnitte aus der Wirklichkeit zum Gegenstande haben. Das gilt jedenfalls, soweit die Preistheorie ihre Annahmen im Hinblick auf unternehmerisches Verhalten abgrenzt. Mit der Verwirklichung wettbewerbspolitischer Forderungen im Recht der Wettbewerbsbeschränkungen haben Preistheorie und Marktformenlehre darüber hinaus normative Bedeutung gewonnen. Man hat sie als Rechtfertigung, als Maßstab oder Ziel einer bestimmten Wirtschaftspolitik herangezogen.

Ein Beispiel bietet das in den USA seit 1890 geltende Verbot wettbewerbsbeschränkender Absprachen, der Monopolisierung und des Versuches der Monopolisierung. Zwar wurde das Gesetz nicht aus vorwiegend wirtschaftspolitischen, sondern aus verfassungspolitischen Erwägungen erlassen; gleichwohl konnte man der Frage nicht ausweichen, ob ein so tief in das unternehmerische Verhalten eingreifendes Gesetz wirtschaftspolitisch zu verantworten sei. Solange man in der Preistheorie davon ausging, daß mit den Kategorien der Konkurrenz und des Monopols die Märkte der Wirklichkeit zu erfassen seien, schien die Rechtfertigung des Monopolverbotes nicht zweifelhaft zu sein. Man unterstellte, das Monopolverbot werde auf den einzelnen Märkten eine funktionsfähige Konkurrenz erhalten und damit auch die im Modell entwickelten gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Konkurrenz sicherstellen. Gegenstand des Zweifels war nur die Frage, welches Verhalten der Konkurrenz oder dem Monopol zuzurechnen sei. Nicht einmal diese Frage beschäftigte die Wettbewerbspolitik dort, wo man die Monopolisierung der Märkte als natürliche Begleiterscheinung einer freien Wirtschaft betrachtete.

Zweifel und Kritik an der überkommenen Begründung der Wettbewerbspolitik wurden in den Vereinigten Staaten nicht nur durch die Erfahrungen der Depression ausgelöst. Nachhaltiger wirkten die etwa gleichzeitig erscheinenden Untersuchungen über monopolistic und über

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

imperfect competition von *Chamberlin*[1] und von *Robinson*[2]. Diese Untersuchungen ließen Konkurrenz und Monopol als irrelevante Grenzfälle erscheinen, zwischen denen die Wirklichkeit des monopolistischen oder unvollkommenen Wettbewerbs liege. Wie die Konkurrenz durch Differenzierung der Güter, durch Reklame, Qualitäts- und Produktvariationen monopolistische Elemente in sich aufnimmt, so geht das Monopol mit zunehmender Zahl der Anbieter allmählich in die Konkurrenz über. *Chamberlin* selbst stellte fest[3], wenn es richtig sei, daß in der Wirklichkeit Wettbewerb und Monopol unauflöslich miteinander verquickt seien, dann verliere der Wettbewerb oder die Konkurrenz als Idealzustand jeden Aussagewert. Man könne nur fragen, wieviel und welche Art von Monopolmacht notwendig sei und welches Maß öffentlicher Kontrolle geboten sei. Der theoretischen Aussage folgte alsbald die empirische, auf wirtschaftspolitische Forderungen zielende Verifizierung. Arthur *Burns* fand „The Decline of Competition" (1936) infolge von monopolistischer Preisstarre, Preisdiskriminierungen, Unternehmenskonzentration, Wettbewerbsbeschränkungen durch Wirtschaftsverbände und Staat so weit fortgeschritten, daß er den Versuch für zwecklos hielt, den Wettbewerb funktionsfähig zu erhalten. Er forderte deshalb, der Staat möge die Marktmacht kontrollieren und an ihrer Ausübung durch zentrale Planung teilnehmen. Zwar fand der Vorschlag von *Burns* wenig Anhänger, weit verbreitet war indessen die Überzeugung, daß man die Unvollkommenheit der Märkte durch Interventionen ausgleichen müsse, um die Maximierung des Sozialproduktes zu ermöglichen. Als Mittel wurden beispielsweise partielle obrigkeitliche Marktordnungen, die Selbstverwaltung der Industrie unter staatlicher Aufsicht, Investitionsplanungen oder öffentlich-rechtliche Richtpreise empfohlen[4]. Es war die Zeit des New Deal, in der die National Industrial Recovery Administration das erste große Experiment mit der Selbstverwaltung der Wirtschaft unter Außerkraftsetzung der Antitrustgesetze unternahm. Das Ende des Experimentes — das zugrundeliegende Gesetz wurde für verfassungswidrig erklärt, als auch der wirtschaftliche Fehlschlag offen zu Tage lag — brachte die Rückkehr zu einer auf dem Monopolverbot beruhenden Wettbewerbspolitik.

Damit stellte sich in den USA diejenige Frage, die seither die Wettbewerbspolitik beherrscht: Ist es sinnvoll, Beschränkungen des Wettbewerbs zu bekämpfen, obwohl monopolistische Unvollkommenheiten unvermeidbar und so weit verbreitet sind, daß der Zustand vollkomme-

[1] The Theory of Monopolistic Competition, Cambridge 1933.
[2] The Economics of Imperfect Competition, London 1933.
[3] a. a. O., S. 214 ff.
[4] Einen kritischen Überblick über die aus dem monopolistischen Wettbewerb gezogenen wirtschaftspolitischen Folgerungen gibt Edgar *Wallace*, Industrial Markets and Public Policy, in Yearbook of the Graduate School of Public Administration, Harvard University Press, 1940 S. 59 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ner Konkurrenz keinesfalls verwirklicht werden kann? Auch wenn der Gesetzgeber diese Frage positiv beantwortet, bleibt zu prüfen, welchen Einfluß das Vorherrschen monopolistischer Unvollkommenheiten auf die Anwendung solcher Gesetze hat. Im wirtschaftswissenschaftlichen Schrifttum ist jedoch eine grundlegende Wandlung der Fragestellung zu erkennen. Man untersucht nicht mehr, welche ergänzenden Interventionen notwendig sind; die Funktionsfähigkeit der Verkehrswirtschaft auch unter den Voraussetzungen eines monopolistischen Wettbewerbs wird vielmehr von den nicht sozialistischen Theoretikern unterstellt. Man prüft nur, welche zusätzlichen Wettbewerbsbeschränkungen hingenommen werden können oder gar notwendig sind, um jene Ergebnisse zu erzielen, die theoretisch nur bei vollkommener Konkurrenz zu erwarten sind. Innerhalb dieses Schrifttums zeigen sich wichtige Unterschiede. Die Annahme einer generellen Kompensation von Unvollkommenheiten liegt etwa der Lehre von der gegengewichtigen Marktmacht zugrunde, wie sie *Galbraith* formuliert hat[5]. Nach anderer Ansicht sind Großunternehmen, selbst Großunternehmen mit Monopolmacht, in der modernen Wirtschaft auch ohne Wettbewerb gezwungen, sich wettbewerbsgemäß zu verhalten. Man vertraut auf die Werturteile der Umwelt, auf die Rivalität innerhalb der Großunternehmen, auf den Einfluß der Aktionäre, der Verbraucher und der öffentlichen Meinung[6]. In Deutschland sind solche Überlegungen so weit vergröbert worden, daß man die wirtschaftliche Macht kurzerhand als Gespenst bezeichnet hat. Es ist nicht die Aufgabe dieses Beitrages, sich mit diesen und anderen Versuchen auseinanderzusetzen, das Vertrauen in eine generelle Kompensation von Unvollkommenheiten zu begründen. Diese Versuche werden nur angeführt, um zu zeigen, wie kurz der Weg vom „Bestmöglichen" zum laissez faire sein kann.

Die Voraussetzungen, auf denen eine gegen Wettbewerbsbeschränkungen gerichtete Wirtschaftspolitik beruht, hat Corvin *Edwards* wie folgt formuliert[7]: „But although the maintenance of competition will not guaranty that the economy will work well, impairment of competition by monopolistic restrictions, public or private, increases the chance that it will work badly". Hinzutreten die von den wirtschaftlichen prinzipiell unabhängigen verfassungspolitischen und rechtlichen Erwägungen, die zu einem Verbot von Wettbewerbsbeschränkungen führen können. Aber auch innerhalb einer so begründeten Wettbewerbspolitik kann man nicht die besonderen Fragen außer acht lassen,

[5] American Capitalism: The Concept of Countervailing Power, Boston, 1952.

[6] Vgl. etwa *Kaplan:* Big Enterprise in a Competitive System, Washington, 1954, bes. S. 174 ff.; auch *Lilienthal,* Big Business: A New Era, New York, 1953.

[7] Maintaining Competition, New York 1949, S. 8.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die aus den Unvollkommenheiten der Märkte entstehen. J. M. *Clark*[8] hat darauf aufmerksam gemacht, daß die Aussagen über die Wirkungen der vollständigen Konkurrenz schon dann unzutreffend werden, wenn auch nur eine ihrer theoretischen Voraussetzungen fehlt. Unter diesen Umständen brauchen weitere Unvollkommenheiten auf demselben Markt den Wettbewerb nicht zu behindern, sondern sie können ihrerseits dazu beitragen, den Wettbewerb vergleichsweise wirksamer (workable) zu gestalten. Im folgenden wird nicht versucht, eine generelle Theorie des Zusammenhangs zwischen unvollkommenen Märkten und Wettbewerbspolitik zu entwickeln. Vielmehr soll den angedeuteten Fragen an Hand von Tatbestandsgruppen nachgegangen werden, die in der Wettbewerbspolitik und im Recht der Wettbewerbsbeschränkungen erheblich sind. Dabei wird zunächst die Auslegung des Begriffes der Wettbewerbsbeschränkung im Rahmen eines Kartellverbotes untersucht, alsdann die Wirkung von theoretisch wettbewerbsfördernden Maßnahmen am Beispiel der Markttransparenz betrachtet und am Beispiel der Preisdiskriminierung dargestellt, welche Folgerungen für Verhaltensnormen von Inhabern wirtschaftlicher Macht aus der Unvollkommenheit der Märkte zu ziehen sind.

II. Zum Begriff der verbotenen Wettbewerbsbeschränkung in Kartellverträgen

Das deutsche Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen verbietet in § 1 Verträge und Beschlüsse von Unternehmen soweit sie geeignet sind, die Marktverhältnisse für den Verkehr mit Waren oder gewerblichen Leistungen durch Beschränkungen des Wettbewerbs zu beeinflussen. Ähnliche Vorschriften kennen das amerikanische Recht, das Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sowie das der Montanunion. Für die Anwendung dieser Vorschriften steht die Auslegung des Begriffes der Wettbewerbsbeschränkung im Mittelpunkt. Die Frage berührt zugleich das Verhältnis juristischer und nationalökonomischer Betrachtungsweise in der Abgrenzung wettbewerbsbeschränkender Tatbestände. Im deutschen Schrifttum haben sich *Borchardt-Fikentscher*[9] die Aufgabe gestellt, das Recht der Wettbewerbsbeschränkungen von der Fehlvorstellung der vollkommenen Konkurrenz zu reinigen. Sie meinen, die in Deutschland herrschende und auch in der amtlichen Begründung zum GWB vertretene Lehre lege den Begriff der vollkomme-

[8] Toward a Concept of Workable Competition, XXX Am. Ec. Rev. 241 ff. (1940).

[9] Wettbewerb, Wettbewerbsbeschränkung, Marktbeherrschung, 1957. Die Abhandlung von *Fikentscher*, Neuere Entwicklungen der Theorie zum Tatbestandsmerkmal der Wettbewerbsbeschränkung § 1 GWB, WuW 1961 S. 788, konnte nicht mehr berücksichtigt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nen Konkurrenz zugrunde, dem keine Wirklichkeit entspreche und der als Denkform genau so unbrauchbar sei wie als rechtspolitisches Ziel. Sie definieren im Anschluß an die Lehre vom workable competition den wirtschaftlichen Wettbewerb als das selbständige Streben sich gegenseitig im Wirtschaftserfolg beeinflussender Anbieter oder Nachfrager (Mitbewerber) nach Geschäftsverbindung mit Dritten durch Inaussichtstellen möglichst günstiger Geschäftsbedingungen[10]. Hieraus werden alsdann die Begriffe der formalen und materiellen Wettbewerbsbeschränkung abgeleitet. Als formale Wettbewerbsbeschränkung erscheint die Verhinderung, Verringerung oder Beseitigung des wie vor definierten Wettbewerbs. Erheblich sei aber nicht schon die formale Beschränkung des Wettbewerbs; dafür sei die Beschränkung des Wettbewerbs unter dem Gesichtspunkt des Zieles, auf das aller Wettbewerb gerichtet sei, heranzuziehen. Hier stehe die Versorgung der Abnehmer mit günstigen Geschäftsbedingungen im Mittelpunkt[11]. Als materielle Wettbewerbsbeschränkung, die mit der Marktbeherrschung identifiziert wird, erscheint danach eine formale Wettbewerbsbeschränkung, die das Inaussichtstellen möglichst günstiger Geschäftsbedingungen durch Beschränkung der den Kunden offenstehenden Alternativen beeinträchtigt[12]. Das rechtswissenschaftliche Schrifttum ist *Borchard-Fikentscher* weitgehend gefolgt.

Die dargestellte Auffassung ist deshalb so aufschlußreich, weil sie auch in ihrem letzten Teil, in der Abgrenzung der materiellen Wettbewerbsbeschränkung, der Lehre vom workable competition folgt. Der Versuch, den zureichenden Wirkungen des Wettbewerbs normative Bedeutung zuzumessen, geht indessen über die Frage weit hinaus, unter welchen Voraussetzungen der Wettbewerb noch wirksam ist. Denn jetzt bedarf man eines Maßstabes, um im Einzelfall zu entscheiden, ob die wirtschaftlichen Wirkungen eines bestimmten wettbewerbsbeschränkenden Verhaltens „gut" oder „schlecht" sind. Der „performance test", wie er in den USA vielfach gefordert worden ist, verlangt eben diese Feststellung. Es soll geprüft werden, ob die Leistungen eines Unternehmens oder einer Gruppe von Unternehmen so beschaffen sind, daß sie die wesentlichen Vorteile bieten, die man von der Konkurrenz erwartet[13]. Vorab ist zu bemerken, daß die amerikanischen Gerichte keinen performance test anwenden. Die Lehre vom workable competition läßt sich zutreffend überhaupt nur würdigen, wenn man berücksichtigt,

[10] a. a. O., S. 15.
[11] a. a. O., S. 27.
[12] a. a. O., S. 29.
[13] Zusammenfassend vgl. etwa *Griffin*, An Economic Approach to Antitrust Problems, 1951. Auch in dieser Hinsicht ist die erste Anregung von *Clark* ausgegangen, Toward a Concept of Workable Competition XXX Am. Ec. Rev. 241, 256 (1940).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

daß sie überwiegend als Reaktion auf Rechtssätze entstanden ist, die gerade durch die Ablehnung der von ihr geforderten Untersuchungen gekennzeichnet sind. Es ist die Tendenz der Rechtsprechung, in zunehmendem Umfang Tatbestände wettbewerbsbeschränkenden Verhaltens „per se", ohne Prüfung der wirtschaftlichen Wirkungen im Einzelfall, zu verbieten. Das gilt außer für Kartellverträge z. B. für Kopplungsverträge, Ausschließlichkeitsverträge und fortschreitend auch für Unternehmenszusammenschlüsse. Damit verbunden ist die Tatsache, daß sich die Gerichte stets geweigert haben zu ermitteln, ob die „performance" eines Unternehmens oder einer Gruppe von Unternehmen gut oder schlecht, vernünftig oder unvernünftig erschien. Die Gründe, aus denen diese Prüfung für Preiskartelle abgelehnt worden ist, hat der Supreme Court in Trenton Potteries Co v. US (273 US 392; 1927) zusammengefaßt. Diese Erwägungen haben allgemeine Bedeutung. Das Gericht geht von der Feststellung aus, daß jede Preisabsprache eine Form des Wettbewerbs ausschalte. Die Macht, Preise festzusetzen, gewähre unabhängig davon, ob sie vernünftig ausgeübt werde, auch die Macht, den Markt zu beherrschen und willkürliche und unvernünftige Preise festzusetzen.

> „The reasonable price fixed today may through economic and business changes become the unreasonable price of tomorrow ... moreover, in the absence of express legislation requiring it, we should hesitate to adopt a construction making the difference between legal and illegal conduct in the field of business relations depend upon so uncertain a test as whether prices are reasonable — a determination which can be satisfactorily made only after a complete survey of our economic organisation and a choice between rival philosophies."

Damit ist diejenige Frage gestellt, die über die Möglichkeit entscheidet, den performance test anzuwenden: Nach welchem Maßstab ist zu beurteilen, ob die von den an einer Wettbewerbsbeschränkung beteiligten Unternehmen angebotenen Geschäftsbedingungen „günstiger" sind, als sie ohne die Wettbewerbsbeschränkung sein würden? Für welche Zeiträume soll diese Entscheidung gefällt werden? Wie ist der Einfluß gerade der Wettbewerbsbeschränkung auf den Inhalt der Geschäftsbedingungen zu ermitteln? Diese Fragen lassen sich auch nicht dadurch beantworten, daß man die Unterscheidung zwischen formaler und materieller Wettbewerbsbeschränkung — wie es *Borchardt-Fikentscher* tun — als eine solche wirtschaftstheoretischer Natur bezeichnet, die deshalb als solche Relevanz habe, weil das Recht hier an den wirtschaftlichen Begriff anknüpfe. Für die Abgrenzung der materiellen Wettbewerbsbeschränkung ist demgegenüber darauf hinzuweisen, daß sie auf einem Werturteil beruht. Aber auch der Begriff des Wettbewerbs

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ist der Rechtsanwendung nicht in der nationalökonomischen Theorie vorgegeben; er muß vielmehr aus der Funktion des Gesetzes abgeleitet werden. Das gleiche gilt für den Begriff der Wettbewerbsbeschränkung.

Im Ergebnis greift diejenige Lehre, die sich zum Ziel setzt, den Maßstab der vollkommenen Konkurrenz zu eliminieren, auf eben diesen Maßstab zurück. Denn das Angebot günstigerer Geschäftsbedingungen, die Bewertung der Leistungen der Unternehmen, die Beurteilung der den Kunden zur Verfügung stehenden Alternativen ihrem Inhalt nach, setzt einen Vergleichsmaßstab voraus. Bei *Clark* wird dieser Maßstab ohne weiteres deutlich; denn er bezeichnet als workable den Wettbewerb, der geeignet ist, jene Wirkungen hervorzurufen, die wir von der Konkurrenz im Modell erwarten. *Clark* hat indessen nur die Voraussetzungen umschrieben, unter denen eine solche Annäherung zu erwarten ist. Er hat nicht die Möglichkeit unterstellt, an Hand der Wirkungen im einzelnen Fall und für einen bestimmten Markt zu entscheiden, ob diese Erwartung gerechtfertigt war oder nicht. Ein solches partielles Urteil über die Auswirkungen von Wettbewerbsbeschränkungen ist unvollziehbar. Denn diese Betrachtungsweise verlangt die Feststellung, ob eine Wettbewerbsbeschränkung den Markt näher an den Zustand herangeführt hat, der bei vollkommener Konkurrenz gegeben sein würde. Ein solcher Maßstab, der eine Abwandlung des Gedankens der Als-ob-Konkurrenz enthält, ist ungeeignet, als Grundlage eines richterlichen Werturteils über unternehmerisches Verhalten zu dienen. — Ferner erschöpft auch der „neue Wettbewerb" der oligopolistischen Konkurrenz unter wenigen *(Borchardt-Fikentscher,* S. 14) den für das Kartellrecht relevanten Wettbewerb nicht. Eine Wettbewerbsbeschränkung durch Kartelle ist ganz unabhängig davon verboten, ob sie in einen oligopolistischen Markt oder in einen Konkurrenzmarkt eingreift oder ob sie auf einem Monopolmarkt auftritt. Auch der Monopolist beschränkt den Wettbewerb in einer hier erheblichen Form, wenn er seinen Markt gegen die potentielle Konkurrenz von Substituten durch Absprachen über Entwicklungs- oder Forschungstätigkeit abschirmt oder Gebietsabsprachen trifft, bevor sein Kartellpartner in das zu schützende Gebiet eingedrungen ist. Der vom Gesetz gegen Kartellabsprachen geschützte Wettbewerb ist derjenige, den die Unternehmen in der Wirklichkeit vorfinden und den die Beteiligten durch Beschränkung ihrer Handlungsfreiheit regeln.

Wenn in der Begründung zum GWB auf die Wirkungen der vollkommenen Konkurrenz verwiesen wird, so kann hieraus nicht entnommen werden, daß der Gesetzgeber nur die vollkommene Konkurrenz schützen wollte oder daß er erwartet hätte, durch das GWB vollkommene Konkurrenz zu verwirklichen. Der Hinweis bedeutet nur, daß

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

man ein Höchstmaß von Wettbewerb für erforderlich hält, um Tendenzen auszulösen, die im statischen Modell der vollkommenen Konkurrenz in reiner Form erkennbar werden.

Ein Verbot von Kartellabsprachen kann auf die Ermittlung von Marktwirkungen im einzelnen Fall verzichten, ohne gegen Erkenntnisse der modernen Nationalökonomie zu verstoßen. Die in den USA für einzelne Wettbewerbsbeschränkungen geltenden „per-se Verbote" beruhen nicht darauf, daß die Abwesenheit schädlicher Wirkungen „undenkbar" wäre *(Borchardt-Fikentscher,* S. 45). *Mason*[14] hat zum Beispiel darauf hingewiesen, daß auch ein Preiskartell eine Kausalkette auslösen könne, die im Ergebnis zu einer Marktstruktur führe, die wettbewerbsintensiver sei als zuvor. Auch könne die Absprache im einzelnen Fall eine höhere wirtschaftliche Leistung ermöglichen, als sie bei unbeschränktem Wettbewerb möglich sein würde. „To defend a per se rule is not to deny that such beneficial results may occur; it is only to assert that this outcome is sufficiently infrequent not to be worth bothering about." Ob und welche Marktwirkungen wettbewerbsbeschränkender Verhaltensweisen ermittelt werden müssen, um einen Gesetzesverstoß anzunehmen, ist mithin die unmittelbare Folge des Werturteils, das der einzelnen Norm zugrunde liegt.

Performance test und materielle Wettbewerbsbeschränkung sind auch deshalb ein für die Beurteilung von Wettbewerbsbeschränkungen ungeeigneter Maßstab, weil sie Verhaltensnormen aus wirtschaftlichen Wirkungen des zu beurteilenden Verhaltens ableiten wollen. Eine so abgegrenzte Verantwortlichkeit ist mit einer Rechts- und Wirtschaftsordnung unvereinbar, die auf der Vertragsfreiheit und der Wettbewerbsfreiheit beruht. Es ist richtig, daß der Wettbewerb die Unternehmen veranlassen soll, den Nachfragern inhaltlich möglichst günstige Angebote zu unterbreiten. Aber es ist ausgeschlossen, die optimale Befriedigung der Nachfrager zum Kriterium dafür zu machen, ob ein Verhalten rechtmäßig oder unrechtmäßig ist. Dieser Maßstab läßt sich auch nicht in der Form in das Recht der Wettbewerbsbeschränkungen einführen, daß man ein an sich verbotenes Verhalten rechtfertigt, wenn es zum Angebot „günstiger Geschäftsbedingungen" geführt hat. *Dirlam-Kahn* haben hierzu bemerkt: „To put the matter bluntly, the market performance test looks at the wrong end of the process[15]."

Zusammenfassend ist festzustellen: Mit einem Verbot wettbewerbsschränkender Verträge ist es unvereinbar, im einzelnen Fall zu ermit-

[14] Market Power and Business Conduct: Some Comments on the Report of the Attorney General's Committee on Antitrust Policy, in Economic Concentration and the Monopoly Problem, Cambridge, 1957, S. 389, 396.

[15] Fair Competition: The Law and Economics of Antitrust Policy, 1954, Ithaca New York, S. 39.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

teln, ob sich in den Wirkungen dieses Verhaltens Unvollkommenheiten kompensiert und zum Angebot günstigerer Geschäftsbedingungen geführt haben.

III. Förderung des Wettbewerbs durch Markttransparenz?

„Die vollkommene Konkurrenz setzt natürlich voraus, daß die Käufer die von sämtlichen Anbietern gesetzten Bedingungen kennen. Die Angebotsseite muß für die Käufer vollständig transparent sein[16]." Aus dieser Voraussetzung der vollkommenen Konkurrenz hat man vielfach abgeleitet, daß alle Tätigkeiten den Wettbewerb fördern, die auf die Verbreitung von Marktinformationen gerichtet sind. In den USA waren es die schon vor dem ersten Weltkrieg weit verbreiteten open price associations, die zwischen ihren Mitgliedern den Austausch von Marktinformationen, besonders den von Preisen förderten. Man glaubte, einen „neuen Wettbewerb" entdeckt zu haben, der ein neues Zeitalter kooperativen Wettbewerbs heraufführen sollte. Die Forderung nach kooperativer Markttransparenz wurde nach dem ersten Weltkrieg zu einem wichtigen Programmpunkt der Selbstverwaltung der Industrie. Die National Industrial Recovery Administration brachte auch hier die erste Verwirklichung dieser Forderung. Die von den Verbänden vorzulegenden, nach behördlicher Genehmigung mit Gesetzeskraft ausgestatteten „codes of fair competition" enthielten fast ausnahmslos Regeln über offene Preise. Der Austausch von Preislisten, die Bindung an die Listenpreise und Wartezeiten für die Änderung der Listenpreise waren bestimmt, fairen Wettbewerb unter Kenntnis der Marktbedingungen zu ermöglichen. Das Ende der NIRA beendete zwar den gesetzlichen Zwang offene Preise anzuwenden, aber umfassende Marktinformationen gehören auch heute zu den wichtigsten Tätigkeiten der trade associations.

Mit den Vorschriften der codes of fair competition verwandt sind die Regeln, die für die Preisbildung auf dem Montanmarkt gelten. Art. 60 des Montan-Vertrages verpflichtet die Unternehmen, ihre Preislisten zu veröffentlichen und ausschließlich zu Listenpreisen zu kontrahieren. Ferner legalisiert Art. 60 die Preisbildung auf Frachtgrundlage. In Deutschland hat der Austausch von Marktinformationen erst nach dem 2. Weltkrieg allgemeine Bedeutung gewonnen. Diese Entwicklung fällt mit der Einführung des Kartellverbotes zusammen. Seither haben die Forderungen nach Markttransparenz und offenem Wettbewerb Fürsprecher gefunden, die sich unmittelbar auf die frühen amerikanischen Vorbilder beziehen und ebenfalls die vollkommene Konkurrenz als Rechtfertigung ihrer Tätigkeiten in Anspruch nehmen wollen.

[16] *Schneider*, Einführung in die Wirtschaftstheorie II, 1949, S. 62. Vgl. auch *Möller*, Kalkulation, Absatzpolitik, Preisbildung, 1941, Sonderdruck 1962 S. 46.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Für die wettbewerbspolitische Beurteilung von Verbandsstatistiken — ihre rechtliche Würdigung soll hier außer Betracht bleiben — ist vorab klarzustellen, daß die Information von Wettbewerbern untereinander nicht ausreicht, um die Voraussetzungen der Markttransparenz zu schaffen. Dafür ist die Unterrichtung der Marktgegenseite unerläßlich. Die amerikanische Rechtsprechung hat dieses Erfordernis schon früh als eine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit von Verbandsinformationen bezeichnet. — Um die Marktwirkungen solcher Informationen beurteilen zu können, sind die Marktverhältnisse und die Eigenart der Preisbildung zu berücksichtigen. — Die Veröffentlichung oder der Austausch der Preise wirken sich z. B. unterschiedlich aus, wenn die Preise auf Frachtgrundlage gebildet werden, wenn Aufträge im Wege der Ausschreibung vergeben werden, wenn es sich um Preise für langfristige Lieferverträge oder für einmalige Transaktionen handelt. Die Erfahrung lehrt, daß veröffentlichte Listenpreise und Frachttarife ein unerläßlicher Bestandteil der Preisbildung auf Frachtgrundlage sind. Die Eigenbedeutung der Preisveröffentlichung tritt hier hinter der Eigenart des Frachtgrundlagensystems zurück. Das zeigen die Vorschriften des Montan-Vertrages und die Rechtsprechung zu den basing point systems in den USA. Die Sicherung identischer Preise aller Anbieter an jedem Auslieferungsort, die Berechnung der Fracht ab Frachtgrundlage ohne Rücksicht auf die wirklich verfahrene Fracht, das System des formalisierten Eintretens in Konkurrenzpreise beim multiple basing point system und die hieraus entstehenden einheitlichen und konstanten Preise kennzeichnen das System der Frachtgrundlagen als eine technisch hoch entwickelte Form der kollektiven Wettbewerbsbeschränkung. Offene Preise sind ein Teil dieser Technik; eine Verbindung zur Markttransparenz als einer Voraussetzung freien Wettbewerbs besteht nicht. Das gilt selbst dann, wenn die Unternehmen nicht verpflichtet sind — sei es durch Vertrag oder Gesetz — ausschließlich zu Listenpreisen anzubieten und jede Änderung der Preislisten vorher anzuzeigen.

Neben der Art der Preisbildung bestimmen die Marktverhältnisse die Wirkungen der Marktinformationen. Noch in den zwanziger Jahren war in den USA die Ansicht weit verbreitet, offene Preise würden den Markt der vollkommenen Konkurrenz so weit annähern, daß einheitliche und konstante Preise als natürliche Wirkung der Konkurrenz zu erwarten seien[17]. Selbst der Supreme Court hat diese Ansicht zeitweilig vertreten[18]. Eine solche Annahme ist auch dann nicht begründet, wenn man die Information beider Marktseiten unterstellt. Die Markt-

[17] Vgl. z. B. National Industrial Conference Board, Trade Associations, their Economic Significance and Legal Status, New York 1925, S. 79.

[18] Cement Manufacturers Protective Association v. U. S. 268 U. S. 568, 604 (1925); Maple Flooring Manufacturers Association v. U. S. 268 U. S. 563, 582 (1926).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

transparenz bietet vielmehr ein treffendes Beipiel dafür, daß auf unvollkommenen Märkten der Wettbewerb vergleichsweise schärfer beschränkt werden kann, wenn man nur einzelne Voraussetzungen der vollkommenen Konkurrenz verwirklicht. *Chamberlin*[19] hat gelehrt, auf Märkten mit so wenig Marktteilnehmern, daß jeder mit dem Einfluß seines Verhaltens auf dem Markt rechne, werde sich der Monopolpreis ergeben, wenn jeder Marktteilnehmer rational handele und volle Kenntnis der Marktbedingungen habe. Die Berücksichtigung der Tatsache, daß im Oligopol die individuelle durch die kollektive Gewinnmaximierung verdrängt werden kann, führt dazu, daß die Markttransparenz zu einer Voraussetzung monopolistischer Gewinnmaximierung wird. Die Bereitschaft der Oligopolisten, an der kollektiven Gewinnmaximierung teilzunehmen, hängt unter anderem davon ab, daß sie ihren Marktanteil und damit ihren Anteil am kollektiven Gewinn als durch selbständige Preispolitik unveränderlich ansehen. Je gewisser die Reaktionen der Mitbewerber sind, desto geringer wird die Wahrscheinlichkeit, daß ein Unternehmen den Preiswettbewerb noch als sinnvoll betrachtet. *Chamberlin* bemerkt dazu, man könne den Begriff der Preisunterbietung des einen gegenüber dem Rest fallen lassen, wenn es keinen Zwischenraum zwischen Preisherabsetzung und Reaktion mehr gebe[20]. Die Preise aller würden sich gleichmäßig bewegen und daraus folge, daß der Gleichgewichtspreis sofort der Monopolpreis sei.

Diese Theorie monopolistischer Gewinnmaximierung wird unmittelbar befolgt, wenn für die Änderungen gemeldeter Preise eine Wartezeit vorgesehen ist und alle beteiligten Unternehmen berechtigt sind, sich einer gemeldeten Preisänderung für denjenigen Zeitpunkt anzuschließen, der für die erste Preisänderung gilt. Insoweit wird die Wartezeit zugunsten der Unternehmen verkürzt, die der Preisänderung folgen. Ähnliche Wirkungen treten ein, wenn in einem Preismeldesystem vereinbart wird, daß alle Mitglieder verpflichtet sind, auf eine Preisänderung hin mitzuteilen, was sie mit Rücksicht auf die Preisänderung zu tun beabsichtigen. Die Federal Trade Commission[21] stellte fest, daß diese Form der Preismeldungen zusammen mit der Förderung eines strengen Vorurteils gegen Preisunterbietungen dahin tendiere, ein relativ hohes und starres Preisniveau aufrecht zu erhalten. — Aber auch dort, wo Preismeldungen die Voraussetzungen kollektiver Gewinnmaximierung nicht in theoretisch reiner Form verwirklichen, können sie zur Preisstarre führen und den Wettbewerb hemmen. Zwar ermöglichten die Untersuchungen über Auswirkungen offener Preise keine sichere Aussage, weil es sich als unmöglich erwies, diesen Preisbildungsfaktor zu isolieren. Übereinstimmung besteht jedoch darüber, daß offene

[19] The Theory of Monopolistic Competition, 1933, S. 46 ff.
[20] a. a. O., S. 50.
[21] Open Price Associations, 1929, S. 353 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Preise auf denjenigen Märkten, auf denen der Wettbewerb infolge oligopolistischer Struktur ohnehin eingeschränkt war, diese Tendenz nachhaltig verstärkten[22].

Häufig begnügen sich die Unternehmen nicht mit dem Austausch von Preisinformationen. Statistiken über vergangene, gegenwärtige und geschätzte Produktionsmengen, über Auftrags- und Lagerbestände, über Verfrachtungen und Bedarfsschätzungen sollen die Beteiligten zu rationalem Marktverhalten befähigen. Wo Vergleichszahlen eines Referenzzeitraumes zugrunde gelegt werden, der von den Beteiligten als optimal betrachtet wird, liegt der mittelbare Einfluß der Informationen auf die Produktion und das Angebot zutage. Die Verbandsarbeit wird zum Unterricht der Unternehmen über die Voraussetzungen und die Möglichkeiten monopolistischer Preispolitik. Im Mittelpunkt steht das Bemühen, jedes Unternehmen davon zu überzeugen, daß ein Versuch, den eigenen Marktanteil durch selbständige Preispolitik zu erhöhen, sinnlos sei und daß nur die „Anpassung des Angebotes an die Nachfrage" den gemeinsamen Nutzen maximiere[23]. Die Grenzen zwischen selbständigem, rationalem Handeln der Oligopolisten, Handeln auf Grund von Empfehlungen oder auf Grund wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen sind kaum noch mit Sicherheit zu ziehen.

Ergänzend sei darauf hingewiesen, daß die Verbände nicht nur im Bereich der Marktinformationen bestrebt sind, den Markt „vollkommener" zu gestalten. Dem gleichen Ziel dienen die Standardisierung und Typisierung der Produkte sowie aller Nebenleistungen. Auch insoweit gilt die Feststellung, daß im homogenen Oligopol die Bedingungen für monopolistisches Parallelverhalten günstiger sind als im heterogenen Oligopol[24]. Hieraus können sich wichtige Gesichtspunkte für die Bewertung der allgemein als wettbewerbsfördernd geltenden Konditionen-, Typen- und Normenkartelle ergeben.

Zusammenfassend ist festzustellen: Im Oligopol kann eine unvollkommene Marktübersicht den unter den gegebenen Umständen möglichen Wettbewerb begünstigen. Die Ungewißheit über das Verhalten der Marktteilnehmer wird zu einem wichtigen Wettbewerbsantrieb. Im gleichen Maße, in dem die beteiligten Unternehmen die Abwehraktionen ihrer Rivalen kennen oder vorhersehen können, wird der Anreiz zu selbständiger Preispolitik vermindert. Nicht untersucht wurde die

[22] Vgl. vor allem den Bericht über eine Untersuchung durch die FTC, Open Price Associations, 1929.

[23] Vgl. ausführliche Beispiele bei *Pearce*, Trade Association Survey, TNEC Monograph Nr. 18, Washington 1941, S. 145 ff.

[24] Vgl. für den Fall der price leadership schon *Möller*, Kalkulation, Absatzpolitik, Preisbildung 1941, Neudruck 1962, S. 193 ff. Umfassend hierzu und zum Vorhergehenden auch *Fellner*, Competition among the Few, New York 1949; aber auch W. H. *Nicholls*, Imperfect Competition within Agricultural Industries, 1941, bes. S. 68—165.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

für das Recht der Wettbewerbsbeschränkungen im Mittelpunkt stehende Frage, inwieweit im Einzelfall ein bestimmtes Marktverhalten die Vermutung begründet, daß es auf einer wettbewerbsbeschränkenden Absprache oder einer Empfehlung beruht.

IV. Preisdiskriminierungen

Die Preistheorie untersucht Diskriminierungen überwiegend als Erscheinungsform gewinnmaximierenden Verhaltens im Monopol. Hierauf wird es zurückzuführen sein, daß man den Tatbestand der Diskriminierung vielfach nur dann annimmt, wenn ein Unternehmen das gleiche Gut zu unterschiedlichen Preisen anbietet. Damit werden die der Mehrproduktenfirma eigentümlichen Diskriminierungen ausgeklammert; überdies hat man mit allen jenen Schwierigkeiten zu rechnen, die sich einer befriedigenden Abgrenzung des „gleichen Gutes" entgegenstellen. Im folgenden soll eine Diskriminierung angenommen werden, wenn ein Unternehmen unterschiedliche Preise fordert, ohne daß dieser Preisdifferenz eine Kostendifferenz entspricht[25]. Auch so abgegrenzte Diskriminierungen sind nur möglich, wenn das Unternehmen über einen gewissen Grad von monopolistischem Markteinfluß verfügt. Deshalb scheint sich ein Diskriminierungsverbot als Norm anzubieten, um monopolistisches Marktverhalten zu verhindern. Dem entspricht es, daß diskriminierendes Verhalten und Mißbrauch einer Monopolstellung häufig identifiziert werden und hieraus die Forderung nach einem allgemeinen Diskriminierungsverbot abgeleitet wird. Ein solches Verbot würde die Unternehmen zwingen, auf ein Verhalten zu verzichten, das ihnen unter der Voraussetzung vollkommener Konkurrenz nicht möglich wäre. Die Wirklichkeit zeigt jedoch, daß nahezu jeder theoretischen Unvollkommenheit der Märkte eine Möglichkeit zur Preisdiskriminierung entspricht, ohne daß das diskriminierende Unternehmen über ein rechtlich erhebliches Maß von Marktmacht verfügt. Diskriminierungen und Diskriminierungsverbote sind deshalb zum Gegenstand einer ausgedehnten Kontroverse in dem Schrifttum geworden, das sich mit der Wirksamkeit des Wettbewerbs auf unvollkommenen Märkten beschäftigt.

In den Vereinigten Staaten ist die Diskussion durch das im Robinson Patman Act (1936) enthaltene Diskriminierungsverbot ausgelöst worden[26]. Ein Teil des Schrifttums nimmt an, jede Preisdiskriminierung habe die Vermutung gegen sich, daß sie wettbewerbsbeschränkende

[25] Vgl. etwa *Machlup:* Characteristics and Types of Price Discrimination, in Business Concentration and Price Policy, 1955, S. 397 ff.

[26] Einen umfassenden Überblick über die Erfahrungen mit diesem Diskriminierungsverbot gibt *Edwards,* The Price Discrimination Law, Washington 1959.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wirkungen auslöse. Nach anderer Auffassung, die besonders deutlich von *Adelman*[27] vertreten wird, sind alle ad hoc gewährten Preisdiskriminierungen im Zweifel wettbewerbsfördernd. Das deutsche Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen läßt einen ähnlichen Zwiespalt erkennen. § 26 Abs. 2 GWB verbietet Diskriminierungen nur, wenn sie von Kartellen, marktbeherrschenden Unternehmen oder preisbindenden Unternehmen ausgehen. Dem liegt die Vorstellung zugrunde, daß Diskriminierungen als solche im übrigen nicht geeignet sind, den Wettbewerb zu stören. § 3 GWB läßt jedoch Rabattkartelle zu, um die Unternehmen instandzusetzen, den Preiswettbewerb in Form von Rabattierungen im Einzelfall auszuschalten. Diese Ausnahme vom Kartellverbot begründet man vielfach mit dem Hinweis, daß Rabattkartelle schädliche Diskriminierungen ausschalteten.

Es ist zweifelsfrei, daß es zahlreiche Fälle gibt, in denen Preisdiskriminierungen den Wettbewerb wesentlich beschränken. Gezielte Kampfpreise, die selektive Verweigerung des Geschäftsverkehrs unter wettbewerbsbeschränkenden Bedingungen, die Benachteiligung solcher Abnehmer, die keine wettbewerbsbeschränkenden Verpflichtungen für den Wiederverkauf übernehmen, Treurabatte und Gesamtumsatzrabattsysteme von Kartellen seien als Beispiele genannt. In diesen Fällen sind aber die Diskriminierungen nicht die Ursache der Wettbewerbsbeschränkung, sondern sie dienen dazu, um eine auf andere Weise bereits begründete Marktmacht zu festigen oder auszudehnen. Die These, Diskriminierungen seien stets wettbewerbsschädlich, beruht aber auf der weitergehenden Ansicht, daß Diskriminierungen eine selbständige Ursache von Wettbewerbsbeschränkungen seien. Die Untersuchung typischer Fälle diskriminierender Preispolitik zeigt, daß diese Annahme nicht aufrechterhalten werden kann.

Zunächst ist auf die gleichen Tatbestände hinzuweisen, die im Zusammenhang mit der Förderung der Markttransparenz behandelt worden sind. Der Zweck offener Preise besteht nicht zuletzt darin, diejenigen Preisdiskriminierungen auszuschalten, die durch den mangelnden Marktüberblick von Wettbewerbern oder von Kunden ermöglicht werden. Bei price leadership oder oligopolistischem Parallelverhalten tritt der Preiswettbewerb praktisch nur in der Form geheimer Preisnachlässe im Einzelfall auf. Einer offenen Preisherabsetzung würden alle Wettbewerber sofort folgen, so daß das unterbietende Unternehmen nicht damit rechnen kann, seinen Marktanteil zu vergrößern. Eine ähnliche Erscheinung ist dort zu beobachten, wo der Preiswettbewerb aus anderen Gründen gehemmt ist. Starre Funktionsgliederungen im Ab-

[27] Effective Competition and the Antitrust Laws, 61 Harv. L. Rev. 1289 (1948); ders.: The Consistency of the Robinson Patman Act, Stanford Law Rev. 1953, S. 4 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

satz, Frachtgrundlagensysteme, die Kalkulation mit branchenüblichen Gewinnzuschlägen werden in der Regel nicht durch offenes Ausbrechen einzelner Unternehmen aus dem Kollektiv aufgelockert. Der Preiswettbewerb setzt sich vielmehr auch hier zunächst in der Form diskriminierender Preisnachlässe im Einzelfall durch. Eine mögliche wettbewerbsbeschränkende Wirkung von Diskriminierungen ist indessen nicht davon abhängig, daß der Wettbewerb bereits erheblich gestört ist. Die Erschließung neuer Märkte durch Einführungspreise, eine experimentelle Preispolitik zur Überprüfung der Nachfrageelastizitäten, besonders das Bemühen um neue Abnehmergruppen ist häufig nur in Form von differenzierten Preisen möglich.

Die Feststellung, daß es wettbewerbsbeschränkende und wettbewerbsfördernde Diskriminierungen gibt, reicht noch nicht aus, um zu beurteilen, wann die eine oder andere Wirkung zu erwarten ist oder überwiegt. Zwar müssen die erwähnten kompensierenden oder kumulierenden Wirkungen diskriminierenden Verhaltens bei einer solchen Entscheidung berücksichtigt werden. Es treten aber zusätzliche Ziel- und Wertkonflikte auf, die nicht allein dadurch gelöst werden können, daß man die Wirkungen von Diskriminierungen auf den Wettbewerb ermittelt. Einige Beispiele sollen die Eigenart des Problems erläutern. Ein nachfragemonopolistisches Unternehmen kann seine Lieferanten zu Preiskonzessionen zwingen, die jeweils der Leistungsfähigkeit des einzelnen Unternehmens angepaßt sind. Auch wenn der Nachfrager die Preisvorteile, die er auf diese Art im Einkauf erzielt hat, in seinen Verkaufspreisen ganz oder teilweise weitergibt, kann es gerechtfertigt sein, solche Diskriminierungen zu verbieten. Das gilt z. B. dann, wenn der Gesetzgeber das Interesse der Lieferanten, nicht von einem monopolistischen Nachfrager abhängig zu sein, höher bewertet als eine mögliche Preissenkung. Steht das nachfragemonopolistische Unternehmen auf seinen Absatzmärkten im Wettbewerb, so muß die Wirkung seiner Preispolitik auf solche Wettbewerber geprüft werden, die keine nachfragemonopolistischen Vorsprünge im Einkauf erzielen können. Zweifelsfrei zu mißbilligen ist das Verhalten des Nachfragers, wenn er seine Wettbewerber auf den Absatzmärkten dadurch benachteiligt, daß er seine Lieferanten zu gezielten Diskriminierungen zwingt[28].

Eine verbreitete Erscheinung der verdeckten Rivalität um höhere Marktanteile im Oligopol besteht darin, daß zwischen den in Konkurrenz anbietenden Abnehmern der Oligopolisten begrenzte Preiskämpfe ausgelöst werden. Der Tankstellenmarkt in den USA bietet hierfür ein

[28] Dies waren einige der Tatbestände, die das Gericht in New York Great Atlantic and Pacific Tea Co. Inc. v. US. 67 F. Supp. 626 (1946); 173 F 2nd 79 (1949) zu beurteilen hatte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

treffendes Beispiel[29]. Der Unterbietungswettbewerb von Tankstellen untereinander wird häufig durch die zu diesem Zweck gewährten selektiven Preisnachlässe der oligopolistischen Lieferanten ausgelöst und ermöglicht. Nur diejenigen Tankstellen erhalten Preisnachlässe, die an dem Preiskampf teilnehmen sollen. Ob der daraus entstehende begrenzte Wettbewerb auf dem Tankstellenmarkt zu fördern ist, weil eine andere Form des Wettbewerbs bei der gegebenen Marktstruktur nicht erwartet werden kann, wird im Schrifttum unterschiedlich beantwortet. Sollte man den Oligopolisten die diskriminierenden Preisnachlässe verbieten, weil die regelmäßig lokal begrenzte Verschärfung des Wettbewerbs für die den Kampf führenden Unternehmen unzumutbar ist? Welchen Einfluß hat es auf diese Entscheidung, wenn die oligopolistischen Anbieter teilweise vertikal integriert sind und selbst auf dem Tankstellenmarkt anbieten? Würde ein Diskriminierungsverbot dazu führen, daß die Preise generell herabgesetzt werden oder würden die Unternehmen alsdann jede Preisherabsetzung vermeiden? Wird die Beurteilung davon beeinflußt, daß ein Anbieter die Abnehmer seines Markenbenzins dadurch einem Preiswettbewerb aussetzt, daß es anderen Abnehmern das gleiche Benzin ohne Marke billiger liefert? Wie ist es, wenn die Abnehmer des Markenbenzins durch Ausschließlichkeitsverträge gehindert sind, sich billigeres Benzin zu verschaffen, während es ihnen die Preisbindung zweiter Hand unmöglich macht, auf eigene Kosten in die Konkurrenzpreise einzutreten?

Die angeführten Tatbestandsgruppen zeigen, daß die Wettbewerbswirkungen von Preisdiskriminierungen nicht eindeutig bestimmt sind. Unzureichend ist namentlich die Vorstellung, weil Diskriminierungen bei vollkommener Konkurrenz unmöglich seien, müsse ein solches Verhalten den Wettbewerb beschränken. Auch für die Diskriminierungen gilt, daß ihre Wirkungen von den Besonderheiten der Marktverhältnisse abhängig sind; ein Verhalten, das bei vollkommener Konkurrenz unmöglich wäre, kann im Zusammenwirken mit anderen Unvollkommenheiten den Wettbewerb fördern. — Der Gesetzgeber kann die aus den Diskriminierungen entstehenden Fragen nur erfassen, indem er in einer Generalklausel die im einzelnen Fall zu berücksichtigenden Kriterien normiert. Gegenstand dieser Entscheidung ist vor allem die Frage, welchen Ausschnitt diskriminierenden Verhaltens man einem Verbot unterstellen sollte. Der amerikanische Gesetzgeber hat bestimmte Arten der Diskriminierung ohne Rücksicht auf ihre Marktwirkung verboten. Grundsätzlich greift das Verbot jedoch nur ein

[29] Eine umfassende nationalökonomische Analyse eines typischen Tatbestandes dieser Art bietet J. S. *McGee*, Price Discrimination and Competitive Effects: The Standard Oil of Indiana Case, 23 University of Chicago Law Rev. 398—473; vgl. auch *Cassady*, Price Making and Price Behavior in the Petroleum Industry, New Haven, 1954.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

„where the effect may be to substantially lessen competition or tend to create a monopoly". Der deutsche Gesetzgeber sieht eine solche Gefahr in § 26 Abs. 2 nur dann für gegeben an, wenn die Diskriminierungen von Unternehmen ausgehen, die bereits über einen bestimmten Markteinfluß verfügen. Stets muß im Einzelfall geprüft werden, welche Wirkungen für die Wettbewerber des diskriminierenden Unternehmens und für die unterschiedlich behandelten Abnehmer oder Lieferanten entstehen. Das amerikanische Recht fordert darüber hinaus, die Wirkungen auf die Kunden der unterschiedlich behandelten Abnehmer zu prüfen. Auch die Entscheidung darüber, ob diese Wirkungen in einer zu verbietenden Wettbewerbsbeschränkung bestehen, wird maßgeblich von dem Ziel beeinflußt, das der Gesetzgeber mit dem Recht der Wettbewerbsbeschränkungen und einem Verbot diskriminierenden Verhaltens verfolgt. Hier gewinnt das viel diskutierte Verhältnis von Freiheitsschutz und wirtschaftspolitischer Zweckmäßigkeit in der Wettbewerbsgesetzgebung unmittelbare Bedeutung. So kann die Handlungsfreiheit marktbeherrschender Unternehmen unabhängig von der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit im übrigen zu begrenzen sein, wenn die Wettbewerbsfähigkeit anderer Unternehmen erhalten werden soll. Ein Zusammenhang zwischen Individualschutz und Schutz des Wettbewerbs als Institution ergibt sich jedoch daraus, daß die wettbewerbsbeschränkende Wirkung der Diskriminierungen von dem Grade der Marktmacht des diskriminierenden Unternehmens mitbestimmt werden. Deshalb bleibt das Urteil darüber, ob Diskriminierungen zu einer Kompensation oder Kumulation von Unvollkommenheiten führen, auch dann erheblich, wenn man das Recht der Wettbewerbsbeschränkungen als notwendige Ergänzung und Begrenzung der privatrechtlichen Handlungsfreiheiten auffaßt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

B. Der Sozialökonom in der praktischen Wirtschaftspolitik

I. Der Wirtschaftswissenschaftler als ständiger Mitarbeiter bei staatlichen und nichtstaatlichen Instanzen der Wirtschaftspolitik

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Wirtschaftswissenschaftler als ständiger Mitarbeiter in Ministerien

Von *Walter Rau*

I

Der Verein für Socialpolitik hat sich schon mehrmals mit Fragen befaßt, die mit den Aufgaben des Wirtschaftswissenschaftlers in Regierung und Verwaltung zusammenhängen. Schon auf der Magdeburger Tagung am 30. September 1907 forderte Lujo *Brentano*, „... daß die höheren Beamtenstellungen des Staates und der Kommunen nicht lediglich oder wesentlich mit Referendaren und Assessoren besetzt werden ... Wenn Referendare und Assessoren so wenig volkswirtschaftliche Kenntnisse haben, wie dies in Preußen die Regel ist, sehe ich in einer Rekrutierung des höheren Beamtentums überwiegend aus diesen Kreisen sogar ein Übel[1]".

Brentanos Kritik fiel allerdings in eine Zeit, in der dem Staat wenig Spielraum für ökonomische Einflußnahme eingeräumt wurde. Noch bei der Ausbildung der Staatsbeamten des 18. Jahrhunderts wurde großer Wert auf Kenntnisse in „politischer Ökonomie" gelegt. Preußen hatte 1727 die ersten Lehrstühle für „Ökonomie, Polizey- und Cameralsachen" eingerichtet und die juristisch-formalistische Ausbildung der Staatsbeamten zurückgedrängt. Der Kameralist war „Volkswirt" mit zusätzlicher juristischer Ausbildung.

Im liberalen „Verfassungsstaat" löste der Jurist den Kameralisten ab. Eine Staatsauffassung, die forderte, daß sich der Staat aus dem Wirtschaftsgeschehen herauszuhalten habe („Nachtwächterstaat"), ließ für den Kameralisten keinen Platz. Der Jurist beherrschte die Ministerien unbestritten solange wie die Einflußnahme des Staates auf die Wirtschaft gering war und sich auf rein punktuelle Interventionen beschränkte.

Nach dem ersten Weltkriege änderte sich die Auffassung über das Verhältnis von Staat und Wirtschaft, insbesondere unter dem Druck der Inflation und der Wirtschaftskrise der dreißiger Jahre. Jedoch gelang der Weimarer Demokratie nicht der Durchbruch nach vorn zu einer geschlossenen Wirtschaftsidee. Der Jurist blieb nach wie vor herrschend in der Verwaltung. Der damals geprägte Begriff „Juristenmonopol"

[1] Zitiert nach Rosmarie *Ziegler*, Der Volkswirt im Verwaltungsdienst, in: Der Volkswirt Nr. 24/56.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stellt jedoch seine Vorherrschaft in Zweifel. Er war eine Kampfansage, die aus den sich verändernden wirtschaftlichen und staatsrechtlichen Auffassungen zu erklären ist.

Der Staatskapitalismus des Dritten Reiches brauchte in erster Linie den Juristen und den Techniker im weitesten Sinne des Wortes. Auch bei der Umstellung der Wirtschaft auf den Krieg blieb der Wirtschaftswissenschaftler stark im Hintergrund, während er in den USA in der Gestalt des Ökonometrikers große Aufgaben erhielt.

Auch die erste Zeit des Wiederaufbaus der Verwaltung nach dem zweiten Weltkriege war noch befangen in den Vorstellungen von Bewirtschaftung, Preisfixierung und Staatskontrolle, die aus der Zeit des Krieges übernommen wurden. Daher hatten auch beim Wiedererstehen der Verwaltung zunächst die Juristen und die „Branchenfachleute" das Wort. Der Personalchef des Wirtschaftsministeriums eines der neu erstandenen Länder leitete den Aufbau seines Ressorts nach dem von ihm geprägten Grundsatz: jede Wirtschaftsfrage ist in erster Linie eine Rechtsfrage. Das Wirken einiger weniger Volkswirte in diesem Ministerium fand zunächst wenig Anerkennung. Man hielt sie mehr für einen Luxus. Erst als sich im Laufe der Zeit eine wirtschaftspolitische Grundlinie herausbildete und von der allgemeinen Wirtschaftspolitik her in zunehmendem Maße Fragen auf die Verwaltung zukamen, die von den Juristen allein nicht beantwortet werden konnten, erhielt die Arbeit der Volkswirte mehr und mehr Beachtung. Ihre Fachsprache, noch vor kurzem belächelt, fand Eingang in die Amtssprache der Ressorts.

In den wirtschaftlich relevanten Ministerien des Bundes wurden volkswirtschaftliche Grundsatzreferate oder sogar volkswirtschaftliche Gruppen eingerichtet, die mehrere Referate umfaßten. Im Bundeswirtschaftsministerium entstanden neben einer volkswirtschaftlichen Grundsatzabteilung (Abteilung „Wirtschaftspolitik") auch volkswirtschaftliche Grundsatzreferate in den Fachabteilungen. Am Jahresende 1961 waren von rd. 480 Bediensteten des höheren Dienstes im Bundeswirtschaftsministerium 140 Volkswirte, 51 Diplomkaufleute und 190 Juristen. Ein großer Teil der Volkswirte arbeitet allerdings in den unteren Stellen des höheren Dienstes, während die führenden Stellen vorwiegend von Juristen eingenommen werden. So waren zu demselben Zeitpunkt von 80 Ministerialratsstellen nur neun von Diplomvolkswirten und zwei von Diplomkaufleuten besetzt.

Die Bedeutung, die das ökonomische Denken innerhalb eines für die Wirtschaftspolitik so bedeutsamen Ressorts gewinnen kann, ist aus derartigen Zahlen jedoch nicht abzulesen. Auch eine Minderheit kann großen Einfluß auf die wirtschaftspolitische Meinungsbildung erhalten und zwar auch dann, wenn sie an der Besetzung der Führungsstellen nicht in dem Maß beteiligt ist, wie es der Größe der Gesamtgruppe ent-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

spricht. Entscheidend viel hängt schon davon ab, mit welcher Energie, Entschiedenheit und Überzeugungskraft sich der Leiter der „Wirtschaftspolitischen Abteilung" gegenüber den anderen Fachabteilungen durchzusetzen und die Spitze des Ressorts zu überzeugen vermag.

Immerhin darf das, was jetzt in der Besetzung an Stellen erreicht ist, nicht als Endgültiges angesehen werden. Das Optimum an Arbeits- und Einflußmöglichkeiten, das der Volkswirt bei den Ressorts der Sache nach auch formal erlangen müßte und könnte, ist zweifellos bis jetzt noch nicht erzielt (wobei allerdings erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ministerien bestehen). In den Personalabteilungen, die ausschließlich von Juristen besetzt sind, herrscht noch weitgehend die in langer Tradition entstandene Auffassung vor, daß für „Verwaltungsaufgaben" außerhalb der reinen Grundsatzreferate neben dem Techniker vornehmlich der Jurist geeignet sei, in zweiter Linie der verwaltungsmäßig-juristisch gut vorgebildete Wirtschaftswissenschaftler. Die Erklärung des Personalreferenten (Jurist) eines Bundesministeriums auf der Tagung der Freiherr-von-Stein-Gesellschaft am 31. Oktober 1956 in Bad Godesberg, daß durch das Miteinanderarbeiten „der Volkswirt Jurist und der Jurist Volkswirt wird", ist für diese Auffassung sehr bezeichnend.

Demgegenüber erscheint es notwendig, gerade auf die *Unterschiede* in der Denkweise des Juristen und des Nationalökonomen hinzuweisen[2]. In der juristischen Betrachtungsweise liegt der Schwerpunkt mehr auf der institutionellen Seite. Wirtschaftspolitik sieht der Jurist vornehmlich unter dem Blickpunkt des Wirtschaftsrechts. Sozialpolitik mißt er am geltenden Sozialrecht und Finanzwissenschaft am geltenden Finanz- und Steuerrecht. Wie sehr eine solche dogmatisch-formalistische Blickrichtung die juristische Ausbildung bestimmt, zeigen einige Sätze aus dem Lehrbuch eines sehr bekannten Verwaltungsrechtlers: „Es ist sinnlos, nach dem Zweck etwa der Gewerbeordnung zu fragen; denn dieses Gesetz begründet eine bestimmte Ordnung des gewerblichen Lebens. Man kann natürlich feststellen, daß die Reichsversicherungsordnung die Befriedigung bestimmter Versorgungsbedürfnisse zum Ziel hat und daß sie zu diesem Zweck die in ihr enthaltenen Vorkehrungen getroffen hat. Aber diese Feststellung hat keinerlei juristischen Wert und macht lediglich von der banalen Tatsache Gebrauch, daß alles gesetzgeberische Tun irgendwie gewollt und intentional ist ... Die Ordnung ist niemals Mittel zum Zweck, sie hat ihren eigenen Wert"[3].

[2] Vgl. hierzu *Schumpeter*, Staatsreferendar und Staatsassessor in: Schmollers Jahrbuch 1928, S. 707.

[3] Ernst *Forsthoff*, Über Maßnahme-Gesetze, in: Forschungen und Bericht aus dem öffentlichen Recht, Gedächtnisschrift für Walter *Jellinek*, München 1955, S. 225, zitiert von Otto *Haußleiter* auf der Diskussionsveranstaltung der Freiherr-von-Stein-Gesellschaft über das „Wirtschaftsreferendariat" am 31. Oktober 1956 in Bad Godesberg.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Konsequenzen, die aus der Unterschiedlichkeit der juristischen und der „wirtschaftswissenschaftlichen" Denkweise für die Ausbildung und die Laufbahn der Fachkräfte der Ministerien gezogen werden müßten, sollen hier nicht erörtert werden. Es genügt hier festzustellen, daß in den Ressorts der Bundesrepublik unter dem Druck der veränderten Verhältnisse ohne besondere Regieanweisung der entscheidende Durchbruch wirtschaftswissenschaftlicher Arbeit und Mitwirkung im letzten Jahrzehnt eingetreten ist, daß die weitere Entwicklung diesen Einbruch vertiefen wird, und daß der Wirtschaftswissenschaftler in Zukunft nicht trotz, sondern gerade wegen seiner unterschiedlichen Denk- und Ausbildungsweise auch zunehmend an Stellen verwendet wird, die heute noch gern dem Juristen vorbehalten bleiben.

II

Die Frage nach den in einem Bundesressort gegebenen Möglichkeiten und Grenzen der Mitwirkung des Wirtschaftswissenschaftlers ist zunächst die Frage nach dem wirtschaftspolitischen Gestaltungsspielraum der Verwaltung schlechthin. In einem marktwirtschaftlichen System stellen die Ressorts nicht die einzigen Institutionen dar, die an der Gestaltung des ökonomischen Prozesses und der ökonomischen Ordnung beteiligt sind.

Außer ihnen wirken die privaten Haushalte, die Betriebe, die Verbände, die Kreditinstitute, die Parteien, das Parlament, die Regierung und die Zentralnotenbank mit[4].

Soweit der Staat an der Wirtschaftslenkung beteiligt ist, stellt der Gesetzgeber die verantwortliche Instanz dar. Im Parlament fallen die Entscheidungen über die Ziele und Mittel der Wirtschaftspolitik. Ein erheblicher Teil der Vorbereitung der wirtschaftlich relevanten Gesetze findet jedoch in den Ressorts statt. In der Bundesrepublik entspringen mehr als zwei Drittel aller Gesetzeskraft erreichenden Vorlagen der Initiative der Bundesregierung[5]. Mit dieser Feststellung soll die Verantwortung der gesetzgebenden Körperschaft nicht verkleinert und die Grenzlinie der Gewaltenteilung keineswegs aufgehoben werden. Sie soll lediglich andeuten, daß von den Ressorts her ein von Fall zu Fall unterschiedlicher Gestaltungsspielraum bei der Fixierung wirtschaftlicher Ziele und der Wahl der Mittel besteht, je nach dem Maß, in dem sich das Parlament von der Auffassung der Ressorts beeindrucken und überzeugen läßt.

[4] Siehe Bernhard *Pfister*, Wirtschaftspolitische Entscheidung und Wirtschaftspolitische Verantwortung in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, hrsg. von Erwin v. Beckerath, F. M. Meyer, Alfred Müller-Armack, Frankfurt/Main 1957, S. 156.

[5] Vgl. „Zehn Jahre Bundesrat", hrsg. vom Deutschen Bundesrat, Köln 1959.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei der Vorbereitung der Gesetze haben die Ressorts durchaus legitimen aber nur mittelbaren bzw. abgeleiteten Einflußspielraum insoweit als ihnen der Gesetzgeber ganz bewußt Operationsmöglichkeiten einräumt. Aus einleuchtenden Gründen muß sich der Gesetzgeber außerstande sehen, die Fülle der erforderlichen Vorschriften in eigener Regie zu erlassen.

Die delegierte Normsetzung für die Verwaltung ist deshalb unentbehrlich. Sie hat im Laufe der letzten Entwicklung an Bedeutung gewonnen. Ja, man kann sagen, daß sich durch die starke Erweiterung der staatlichen Aufgaben auf allen Gebieten der Daseinsfürsorge das Schwergewicht staatlicher Funktionen erheblich in den Bereich der Verwaltung verlagert hat.

Zwar ist die Normsetzung für die Verwaltung nach wie vor von der gesetzlichen Delegation abhängig. Aber mehr als früher muß sich die Gesetzgebung auf grundsätzliche Regelungen beschränken und die nähere Ausgestaltung der Exekutive überlassen. „Das Gesetz ist so oft nur eine Skizze zu einem Gesetz"[6]. Auf diese Weise hat die Verwaltung zunehmenden Einfluß innerhalb der staatlichen Lenkung erhalten, eine Entwicklung, die, wie *Forsthoff*[7] bemerkt, schon eingeleitet wurde durch den Übergang vom Befehl der absoluten Monarchie zur generellen Norm des Rechtsstaates. Durch diesen Vorgang hat sich die Verwaltungsfunktion zwangsläufig geändert. Vom reinen Vollzug eines konkreten Befehls wurde sie zu einem selbständigen Handeln.

Die Arten und Formen wirtschaftspolitischen Handelns der Verwaltung können unter den verschiedensten Gesichtspunkten analysiert und gruppiert werden. Es dürfte unmöglich sein, in einer kurzen Darstellung den gesamten Spielraum, der in der Bundesrepublik für wirtschaftslenkende Verwaltung vorhanden ist, bis in seine letzten Verzweigungen auszumessen. Es kann hier lediglich auf den Versuch ankommen, nach den wichtigsten Merkmalen zu gruppieren und zu charakterisieren.

Unterscheiden läßt sich zunächst *ordnungspolitische und prozeßpolitische Lenkung*. In der Praxis mag das Ordnungspolitische vom Prozeßpolitischen nicht immer scharf zu trennen sein. Alle Maßnahmen haben Auswirkungen sowohl auf den Prozeß als auch auf die Wirtschaftsordnung. Aber das Gewicht, mit dem sie in der einen oder anderen Richtung wirken oder wirken sollen, ist sehr unterschiedlich. Ein Beispiel für *ordnungspolitisch* bedeutsame Lenkung der Verwaltung mag man in der Tätigkeit des Bundeskartellamtes sehen. Auch § 9 des GüKG vom 17. Oktober 1952 ist ein Beispiel dafür. Danach setzt der Bundesminister für Verkehr unter Berücksichtigung der öffentlichen Verkehrs-

[6] *Dessauer*, Recht, Richtertum und Ministerialbürokratie, Mannheim 1928.
[7] Ernst *Forsthoff*, Lehrbuch des Verwaltungsrechts I 1953.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bedürfnisse und der Verkehrssicherheit auf den Straßen die Höchstzahl für Kraftfahrzeuge für den allgemeinen Güterfernverkehr fest und teilt sie auf die Länder auf. In dem gleichen Gesetz sind auch einige Kriterien für die Zulassung zu dem gewerblichen Güterkraftverkehr festgelegt. In der Entscheidung über die Höchstzahl zuzulassender Kraftfahrzeuge liegt zweifellos ein Akt der Lenkung, der ordnungspolitisch von erheblicher Bedeutung ist.

Ein anderes Beispiel schließlich knüpft an das *Gesetz über die Berufsausübung im Einzelhandel vom 5. August 1957* an. Zu diesem Gesetz mußte eine Verordnung über den Nachweis der Sachkunde für den Einzelhandel erlassen werden: Um eine bundeseinheitliche Anwendung des Gesetzes sicherzustellen, ist es unter anderem notwendig, die Prüfungen zu bestimmen, die unbestrittenermaßen als ausreichender Sachkundennachweis anzuerkennen sind. Der Spielraum wirtschaftlichen Handelns der Verwaltung, in diesem Falle des Bundesministeriums für Wirtschaft, liegt darin, zu entscheiden, ob mehr oder weniger strenge Anforderungen an die Auswahl der anzuerkennenden Prüfungen gestellt werden. Ein weiterer Gestaltungsspielraum liegt in der Möglichkeit, die Materie entweder bundeseinheitlich erschöpfend zu regeln oder den Ländern lediglich Rahmenvorschriften zu geben.

Die *prozeßpolitische* Einflußnahme der Verwaltung bedarf keiner weiteren Erklärung. Hierzu gehören als wichtigstes Beispiel vor allem die Maßnahmen der Konjunkturpolitik.

Eine weitere Möglichkeit der Gruppierung bietet die Unterscheidung nach dem *Grad der Unmittelbarkeit,* mit der die wirtschaftslenkenden Maßnahmen auf das Zollgebiet gerichtet sind. Diese sollen entweder direkt zur Auswirkung kommen oder erst „auf Umwegen".

Direkte Lenkungsmöglichkeiten hat der Bundeswirtschaftsminister beispielsweise durch § 4 des Gesetzes zur Förderung der Energiewirtschaft vom 13. September 1935. Danach kann er den Bau, die Erneuerung, die Erweiterung oder Stillegung von Energieanlagen der Energieversorgungsunternehmen innerhalb einer Frist von einem Monat nach Eingang der vorgeschriebenen Anzeige beanstanden und beanstandete Vorhaben innerhalb einer weiteren Frist untersagen. Viele Tätigkeiten der „gewährenden Verwaltung" sind im Hinblick auf die Zielsetzung als direkt anzusprechen (z. B. Bürgschaften und Kredite zur Förderung des Mittelstandes).

Die *indirekten* Lenkungsmaßnahmen sind alle Einwirkungsmittel, welche als globale Maßnahmen die ökonomische Gesamtsituation beeinflussen sollen. Hierzu gehört die aus konjunkturpolitischen Gründen erforderliche Gestaltung der Haushaltsausgaben, ebenso wie die Maßnahmen und Verhaltensweisen der sogenannten schlichtverwaltenden Wirtschaftslenkung. Sie sind dadurch gekennzeichnet, daß die Ver-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

waltung, ohne rechtsgeschäftlich, aber auch ohne durch direkte Hoheitsakte auf das Wirtschaftsgeschehen einzuwirken, einflußnehmend tätig wird, vor allem durch Hinweise und Veröffentlichungen. Hierzu zählen die Berichte über „Die wirtschaftliche Lage" (die vom Bundesministerium für Wirtschaft herausgegeben werden). Hierzu rechnen weiterhin der Jahresbericht der Bundesregierung und sonstige Stellungnahmen (z. B. im „Bulletin"). Hierzu rechnen aber auch alle sonstigen Formen der Darstellung und Verlautbarung, mit denen eine „moral suasion" versucht wird.

Schließlich können Maßnahmen der Wirtschaftslenkung nach ihrer *Breiten- und Tiefenwirkung* auf den ökonomischen Organismus unterschieden werden. Sie können global, d. h. auf die Gesamtwirtschaft (dann sind sie in der Regel indirekt), auf bestimmte Strukturbereiche (wie z. B. Kontingente, die bestimmte Industrien schützen sollen) oder auf die Verteilung der Standorte gerichtet sein. Zu den letzteren gehört das gesamte Tarifwesen im Verkehrsbereich. Auch Zölle und Kontingente können regionalwirtschaftliche Bedeutung haben. Eine Zusammenfassung ausgewählter Instrumente mit ausgesprochenen regionalwirtschaftlichen Zielsetzungen finden wir z. B. in den kombinierten Programmen des Bundes und einiger Länder zur Förderung der Zonenrand- und Sanierungsgebiete.

Insgesamt gesehen ist der Auswirkungsspielraum, der sich dem Wirtschaftswissenschaftler bietet, bestimmt durch die Vorbereitung an den wirtschaftlich relevanten Gesetzen und durch die Lenkungs- und Steuerungsbefugnisse, die der Gesetzgeber den Ministerien einräumt. Formal gesehen reicht die Bandbreite derartiger Lenkungs- und Steuerungsmöglichkeiten vom Erlaß von Durchführungsbestimmungen bis zu administrativen Handlungen im Vollzug von Gesetzen und bis zu den Maßnahmen der schlichten Verwaltung.

Funktionell gesehen kann sich die Einflußnahme sowohl auf den Wirtschaftsprozeß als auch auf die Wirtschaftsordnung richten, sie kann mittelbar oder unmittelbar, global, struktur- oder standortgerichtet sein.

III

Welche *Funktionen* kann der Wirtschaftswissenschaftler innerhalb eines so weit gesteckten Wirkungsspielraumes ausüben?

An erster Stelle steht die Mitarbeit an der Festlegung und Formulierung der *wirtschaftspolitischen Ziele.* In Betracht kommt die Ausarbeitung von wirtschaftspolitischen Programmen für die politische Leitung des Ressorts. Festlegung der Ziele ist aber auch erforderlich im Zusammenhang mit der Vorbereitung von Gesetzen. Jedes wirtschaftlich bedeutsame Gesetz muß hinsichtlich seiner prozeßpolitischen und gesellschaftspolitischen Auswirkungen klar erkannt werden. Wenn es

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auch nicht darum geht, die Ziele im Gesetz selbst zu formulieren, so muß die zugrunde liegende Zielsetzung jedoch klar herausgearbeitet werden. Sehr deutlich ist festzuhalten, daß die zuweilen von wirtschaftswissenschaftlicher Seite geäußerte Auffassung, die Ziele gehen allein den Politiker an und die Wirtschaftswissenschaft dürfe sich nur mit dem Zweck-Mittelverhältnis befassen, für den wirtschaftswissenschaftlichen Praktiker in den Ressorts nicht gilt. Der Wirtschaftswissenschaftler in einem Ressort ist im Zusammenhang mit jeder konkreten Fragestellung sehr unmittelbar mit der Frage nach den Zielen und nach den Mitteln konfrontiert.

Selbstverständlich ist die *Beobachtung der Lage* und die Diagnose ein weiteres Betätigungsfeld des Wirtschaftswissenschaftlers in den Ressorts. Diese Tätigkeit wird in erster Linie dienstbar gemacht für die interne Urteilsbildung, sie kann aber auch für die Berichterstattung nach außen dienen (Bericht zur wirtschaftlichen Lage des Bundesministeriums für Wirtschaft).

Auch die *Vorhersage der Entwicklung* gehört zum legitimen Aufgabenbereich des Wirtschaftswissenschaftlers in der Verwaltung. Erinnert sei an die Sozialproduktsvorausschätzungen. Für diese Vorausschätzungen besteht ein eigener interministerieller Arbeitskreis „Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen", in dem — unter Vorsitz des Präsidenten des Statistischen Bundesamtes — sämtliche wirtschaftlich interessierte Ministerien sowie die Deutsche Bundesbank und das Statistische Bundesamt vertreten sind. Die Geschäftsführung dieses Arbeitskreises liegt beim Bundesministerium für Wirtschaft. Die Sozialproduktsvorausschätzungen bilden eine wesentliche Grundlage für die Steuervorausschätzungen des Bundesministeriums der Finanzen, an denen ebenfalls die Ressorts und auch einige wirtschaftswissenschaftliche Institute beteiligt sind.

Ein wichtiges Arbeitsgebiet für den Wirtschaftswissenschaftler ist die *Mitarbeit bei der Durchführung von Maßnahmen.* Hier steht das große Gebiet der „gewährenden Verwaltung" im Vordergrund. Es handelt sich dabei um ziel- und zweckbestimmte Maßnahmen und Programme, für die Bürgschaften, Kredite und Zuschüsse aus Haushaltsmitteln oder aus dem ERP-Sondervermögen zur Verfügung stehen. Es ist Aufgabe der Ressorts, den Gesetzgeber für die konkrete Zielsetzung und die Bereitstellung entsprechender Mittel sowie die Prinzipien des Mitteleinsatzes zu gewinnen. Auch hier muß das Ziel von vornherein klar erkannt und das ökonomisch vertretbare Ziel-Mittelverhältnis hergestellt werden. Die Auswahl und Anwendung der Instrumente, die zur Verwirklichung der gesteckten Ziele dienen, muß ständiger Kontrolle unterworfen werden (z. B. Regionales Förderungsprogramm, Maßnahmen zur Förderung des Mittelstandes).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zu den Bereichen wirtschaftswissenschaftlicher Betätigung innerhalb der Verwaltung gehört auch alles, was sich unter dem Namen *Öffentlichkeitsarbeit* zusammenfassen läßt. In Betracht kommen die Mitwirkung an laufenden Berichterstattungen, ferner alle speziellen Publikationen, welche für die wirtschaftspolitische Linie des Ressorts werben bzw. die Öffentlichkeit über die Bedeutung und Tragweite bestimmter wirtschaftlicher Prophezeiungen und Maßnahmen unterrichten sollen. Die Bedeutung, die einer solchen Öffentlichkeitsarbeit in einem marktwirtschaftlichen System zukommt, in dem alle Wirtschaftssubjekte an der Lenkung des ökonomischen Prozesses mit beteiligt sind, braucht hier nicht weiter erläutert zu werden.

IV

Wirkungsmöglichkeiten und Wirkungsweise des Wirtschaftswissenschaftlers in einem Bundesressort wären unvollständig gekennzeichnet ohne Hinweis auf das Kräfte- und Spannungsfeld der Meinungsbildung, in dem sich seine Tätigkeit vollzieht. Dieses Kräftefeld ist abgegrenzt durch die Richtung seines Wirkens und seiner Einflußnahme und die Herkunft der Impulse und Anregungen, die er für seine Arbeit erhält.

Den engeren Wirkungskreis stellt das *eigene Ressort* selbst dar. Hier kommt es darauf an, vom eigenen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich her sich mit der unterschiedlichen Problemsicht auseinanderzusetzen, die sich aus der Verschiedenartigkeit der fachlichen Ausrichtung der einzelnen Abteilungen ergibt. Die unterschiedliche Einstellung zu einem konkreten Problem braucht durchaus kein Nachteil zu sein, sondern vielmehr Ausdruck echter sachbezogener Meinungsunterschiede, die für die Durchdringung des Problems in fruchtbarer Weise nutzbar gemacht werden können. Die Erfahrung zeigt, daß dieses interne Spannungs- und Kräftefeld um so leichter zu bewältigen ist, je mehr auch der Wirtschaftswissenschaftler in einzelnen Abteilungen zu Wort kommt und mit dazu beitragen kann, den Weg zu einer umfassenden wirtschaftspolitischen Sicht zu verbreitern.

Den nächsten Kräftebereich, der zu bewältigen ist, stellen *die anderen Ressorts* dar. Die Auseinandersetzung und Abstimmung wird hier um so schwieriger, je mehr bestimmte Sachgebiete der Sicht der allgemeinen Wirtschaftspolitik entzogen und als autonome Sachgebiete allzu isoliert verwaltet werden (z. B. Agrarpolitik, Wohnungsbaupolitik, Verkehrspolitik). Die Aufgabe des Wirtschaftswissenschaftlers bei der Vorbereitung von Gesetzen und der Durchführung von Maßnahmen die allgemeinen wirtschaftlichen Zusammenhänge zur Geltung zu bringen, wird um so schwieriger, je mehr „Politiken" unter der Obhut einzelner Ressorts stehen und je mehr, vom Standpunkt der allgemeinen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wirtschaftspolitik her gesehen, dadurch eine Art geistiger Desintegration stattfindet.

Besondere Abstimmungsprobleme entstehen dann, wenn aus unterschiedlicher ressortmäßiger Betrachtungsweise und aus Zuständigkeitsansprüchen Auseinandersetzungen darüber notwendig sind, unter welchen Gesichtspunkten ein konkretes Sachgebiet vornehmlich behandelt werden soll (z. B. Handelspolitik und Entwicklungshilfe unter außen- oder wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten). Einen Sonderfall der Desintegration stellt die Agrarpolitik dar. Hier hat sich durch konzentrierte Einflußnahme der Bauernverbände in besonders starkem Maße die Auffassung herausgebildet, daß Maßstäbe der allgemeinen Wirtschaftspolitik bei der Beurteilung agrarpolitischer Zusammenhänge weitgehend zurücktreten müßten.

Ein wichtiges Kräftefeld ergibt sich durch die Kontakte der Ressorts mit den verschiedenen *Interessengruppen*. Die Verbände als Institutionen der Interessengruppen sind in einem demokratischen Wirtschaftssystem durchaus legitimiert, ihre Meinung vorzubringen. Zwei Formen des Zugangs der Verbände zu den Ressorts haben sich, gestützt auf die gemeinsame Geschäftsordnung (GGO) der Bundesregierung, herausgebildet: die allgemeine Anhörung der zuständigen Verbände im Referentenstadium der Gesetzvorbereitung (§ 23 GGO II) und die Heranziehung der Verbände zu Beiräten, Ausschüssen, Fachkreisen usw.[8]. Für die Verbände ist es wichtig, daß das Anhörungsverfahren nach § 23 GGO auch beim Erlaß von Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften anzuwenden ist. Die Kontakte zwischen Ressorts und Verbänden haben sich auf breiter Basis eingespielt. Die Verwaltung ist für die Verbände ein sehr wichtiger Adressat, da es ihnen darum geht, ihre Meinungen über Sachverhalte zum Ausdruck zu bringen, die zum Teil überhaupt nicht in den Gesichtskreis des Parlaments treten. Allerdings hat sich im Laufe der letzten Jahre das Gewicht der Kontakte doch mehr zum Parlament verlagert. Jedenfalls dürfte es, vom Standpunkt der Erfahrungen des Bundeswirtschaftsministeriums aus gesehen, übertrieben sein, wenn *Suhr* erklärt „in Bonn säßen die Lobbyisten zwei bis drei Stunden wöchentlich im Bundestag, aber zehn Stunden täglich bei den Referenten der Ministerien"[9].

Ein wichtiges Kräftefeld wird selbstverständlich bestimmt durch die Beziehung zwischen Ressort und *Parlament*. Hier geht es um die Stellungnahme zu wirtschaftlich relevanten Gesetzen, die vom Plenum an

[8] Wilhelm *Hennis*, Verfassungsordnung und Verbandseinfluß in Politische Vierteljahresschrift, Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft 1961, Heft 1.

[9] Otto *Suhr*, auf der Konferenz der Präsidenten der deutschen Landtage am 25./26. Oktober 1954, zitiert bei *Hennis*, Verfassungsordnung und Verbandseinfluß.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ausschüsse verwiesen werden. Hier geht es ferner um Klärung im „vorparlamentarischen Raum" bei der Vorbereitung von Gesetzen. Hier geht es schließlich um die Stellungnahme und Berichterstattung über wirtschaftliche Tatbestände und Maßnahmen, für die sich die Ausschüsse von Fall zu Fall interessieren.

Aber auch einzelne Abgeordnete oder Gruppen von Abgeordneten versuchen auf die Verwaltung einzuwirken und zwar entweder über die politische Spitze oder unmittelbar über die zuständigen Referenten. Dies trifft besonders auf Sachbereiche bzw. Systeme von Maßnahmen zu, die, wie z. B. Kreditprogramme der Verwaltung, einen erheblichen Ermessensspielraum in der Ausgestaltung lassen. Nicht selten gehen hier die Versuche so weit, nicht nur auf die Richtlinien des Systems, sondern sogar auf einzelne Projekte Einfluß zu nehmen.

Ein für die Meinungsbildung innerhalb der Ressorts sehr bedeutsamer Partner sind die Vertreter der *Wissenschaft*. Die wissenschaftliche Beratung hat nicht nur beim Bundeswirtschaftsministerium, sondern auch bei den anderen wirtschaftlich bedeutsamen Ressorts eine spezielle institutionelle Form gefunden: die wissenschaftlichen Beiräte.

Der wissenschaftliche Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums, unter Vorsitz von Prof. Dr. v. *Beckerath*, umfaßt gegenwärtig insgesamt 24 Professoren. Er ist in der Wahl seiner Themen und Arbeitstagungen völlig frei. Er hat seit seiner Gründung Anfang 1948 in 58 Gutachten zu bedeutsamen aktuellen Fragen der Wirtschaftspolitik Stellung genommen und dadurch mit dazu beigetragen, die Einsichten über wirtschaftspolitische Probleme zu vertiefen und die Vorbereitung von Entscheidungen über aktuelle Fragen der Wirtschaftspolitik zu erleichtern.

Ein weiterer bedeutsamer Faktor im Verkehr mit der Wissenschaft sind die wirtschaftswissenschaftlichen Institute. Enge Beziehungen, insbesondere des Bundeswirtschaftsministeriums, zu den wirtschaftswissenschaftlichen Instituten ergeben sich schon dadurch, daß aus Tit. 305 des Bundeswirtschaftsministeriums erhebliche Mittel (im Haushaltsjahr 1961 1,5 Mill. DM) als „pauschale Abgeltungsbeträge für die wirtschaftswissenschaftlichen Institute von überregionaler Bedeutung" und weitere Mittel für die „Abgeltung von Einzelaufträgen an wirtschaftswissenschaftliche Institute" schlechthin bereitgestellt werden. Die wirtschaftswissenschaftlichen Institute sind dem Bundeswirtschaftsministerium durch ihre Forschungsarbeiten und Gutachten eine wichtige Quelle zur Erweiterung seiner Beurteilungsgrundlagen für viele wirtschaftliche Probleme geworden, mit denen sich die Verwaltung auseinanderzusetzen hat.

Nicht unerwähnt darf bleiben, daß der Wirtschaftswissenschaftler in den Bundesressorts selbstverständlich auch durch Veröffentlichungen in der Fachpresse und in der nationalen und internationalen Literatur in

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ständigem Kontakt mit der Wissenschaft bleibt; ohne diesen Kontakt könnte er seine Aufgaben schlecht lösen.

Als Standorte wirtschaftspolitischer Auseinandersetzungen, die dem Wirtschaftswissenschaftler der Bundesressorts besondere Aufgaben stellen, kommen noch die verschiedensten *internationalen Gremien* wie GATT, OECD, EWG mit ihren Ausschüssen und Arbeitsgruppen in Betracht. Man könnte diesen Gremien den Charakter und den Rang eines eigenständigen Kräftefeldes wirtschaftspolitischer Auseinandersetzung absprechen mit dem Hinweis, daß hier nur Meinungen vorgetragen werden können, die auf der Ressortebene abgestimmt und sanktioniert wurden. Eine solche Auffassung wird jedoch der Tatsache nicht gerecht, daß hier im Kontakt bzw. im Zusammenprall mit den Auffassungen und Interessen der Regierungen anderer Länder ein erheblicher Spielraum für eigenständiges Verhalten und Reagieren bleibt, auch wenn seine Grenzen durch Abstimmung auf der Ressortebene festgelegt wurden.

V

Die bisherigen Ausführungen lassen erkennen, daß die Wirkungsmöglichkeiten des Wirtschaftswissenschaftlers in einem Bundesressort sehr stark von einer Reihe institutioneller und funktioneller Faktoren abhängen, die sich zu jedem Zeitpunkt und innerhalb jedes Aufgabenbereiches in unterschiedlicher Weise kombinieren. Es ist selbstverständlich, daß es in einem Bundeswirtschaftsministerium, das mehr sein will als ein Handels- und Industrieministerium, mehr Ansatzpunkte für den Wirtschaftswissenschaftler gibt als in einem enger zugeschnittenen Fachressort wie z. B. dem Verkehrsministerium. Innerhalb des Wirtschaftsministeriums wiederum sind Blickfeld und Wirkungsmöglichkeiten unterschiedlich je nach dem zugewiesenen Aufgabengebiet. Sie sind im Referat „Textilien und Bekleidung" anders als im Referat „Grundsatzfragen der Wirtschaftspolitik". In der Abteilung „Außenwirtschaft und Entwicklungshilfe" ist die Datenkonstellation, die das Wirken des Wirtschaftswissenschaftlers bestimmt, anders als in der Abteilung für „Europäische zwischenstaatliche wirtschaftliche Zusammenarbeit". Die Einflußmöglichkeiten des Abteilungsleiters sind anders als die eines Hilfsreferenten, denn der Nachdruck und die Nachhaltigkeit des Wirkens eines Wirtschaftswissenschaftlers hängt in nicht geringem Maße auch von der Dienststellung ab.

Bei dieser Vielfalt und Unterschiedlichkeit der Funktionsmöglichkeiten sind globale Aussagen über die Probleme, die wirtschaftswissenschaftliche Arbeit in einem Bundesressort unter dem Gesichtspunkt des Arbeitsstiles aufwirft, sehr fragwürdig. Gleichwohl lassen sich jedoch einige Erfahrungshinweise geben, die für alle Arten und Formen wirtschaftswissenschaftlicher Arbeit gelten:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Arbeit in einem Bundesressort erlaubt es nicht, sich der wirtschaftspolitischen Problematik in der Manier eines wirtschaftswissenschaftlichen Instituts zuzuwenden. Es würde schon institutionell gesehen den Rahmen verwaltungsmäßiger Arbeit sprengen, wenn in den Ressorts eine fachliche Arbeitsbereitschaft unterhalten würde, die es erlaubt, wirtschaftswissenschaftliche Forschung und wirtschaftswissenschaftliche Gutachtertätigkeit zu betreiben. Der Bundesrechnungshof hat stets sehr stark darauf hingewirkt, daß Grundsatzabteilungen und Grundsatzreferate sich die Arbeiten wirtschaftswissenschaftlicher Institute zu Nutzen machen, aber sie nicht ersetzen.

Das soll nicht bedeuten, daß der Vorteil der wissenschaftlichen Klärung wirtschaftlicher Problematik für die Zwecke der Verwaltung gering einzuschätzen sind. Es wurde bereits oben angedeutet, in wie starkem Maße gerade für das Bundeswirtschaftsministerium die Arbeit wirtschaftswissenschaftlicher Institute nutzbar gemacht wird und wie stark die Kontakte zwischen diesem Ressort und den Instituten sind.

Die Unterschiedlichkeit im Arbeitsstil bezieht sich jedoch vor allem auf die *Behandlung* der wirtschaftspolitischen Probleme, mit denen die Verwaltung konfrontiert wird. Der Wirtschaftswissenschaftler in der Verwaltung kann und darf die politische Datenkonstellation nicht außer Betracht lassen. Er kann bei aller wirtschaftswissenschaftlichen Entschiedenheit und Aufrichtigkeit nur solche Vorschläge, Empfehlungen und Stellungnahmen „anbringen", die den politischen Gegebenheiten genügend Rechnung tragen. Wirtschaftspolitische Tagesarbeit zwingt sowohl bei der Vorbereitung von Gesetzen als auch bei der Durchführung von Maßnahmen stets zum Kompromiß zwischen den Vorstellungen, die sich hinsichtlich der wirtschaftspolitischen Ziele und der Wahl der Mittel unter dem Aspekt neutraler und objektiver wirtschaftswissenschaftlicher Betrachtungsweise auf der einen Seite und aus dem Blickfeld der politischen Interessen auf der anderen Seite ergeben. Die Frage, wie weit der Kompromiß von der Linie wirtschaftswissenschaftlicher Einsichten entfernt liegen kann, ist in jedem einzelnen Fall gesondert zu beantworten.

Dem Wirtschaftswissenschaftler kann in einem Bundesressort durchaus die Aufgabe zufallen, den Versuch zu machen, die Wertsysteme der verantwortlichen Instanzen zu beeinflussen, oder eine Einflußnahme auf die Risiken und Chancen zu versuchen, die mit der Verfolgung konkreter Ziele verbunden sind. Er wird oft in die Lage kommen, einen Consensus zwischen den Vertretern verschiedener Wertsysteme oder verschiedener Ansichten über die Risiken und Chancen bestimmter konkreter Ziele herbeizuführen.

Ob und in welchem Umfange das gelingt und welche Schwierigkeiten bei diesen Versuchen auftreten, läßt sich bei der Vielfalt der funktio-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nellen und institutionellen Daten, die das Wirken und die Einflußmöglichkeiten des Wirtschaftswissenschaftlers in einem Bundesressort bestimmen, schwer verallgemeinernd feststellen. Die Möglichkeit, sich mit eigenen Vorstellungen durchzusetzen, ist sehr davon abhängig, wie sich in jedem einzelnen Fall die Auffassungen der Interessengruppen in die Ressorts hinein Geltung zu verschaffen vermögen bzw. wie stark bestimmte wirtschaftspolitische Vorstellungen im Parlament oder beim Bundeskanzler, der die Richtlinien der Wirtschaftspolitik bestimmt, Gehör finden.

VI

Der oben gegebene grobe Umriß über die vielfältigen und unterschiedlichen Wirkungs- und Funktionsmöglichkeiten, die sich in den Bundesressorts eröffnen, lassen erkennen, welche Qualitäten im allgemeinen von einem Wirtschaftswissenschaftler verlangt werden, abgesehen von der spezifischen fachlichen Bereitschaft, die von Fall zu Fall, je nach der Art des Aufgabengebietes, erforderlich ist.

Unentbehrlich ist ein gutes und sicheres Verhältnis zu quantitativen Zusammenhängen. Bestimmte Arbeitsgebiete wie z. B. Konjunkturbeobachtung, Statistik, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen setzen in dieser Richtung besonders ausgeprägte Qualifikation voraus. Aber auch an jedem anderen Platz muß der Wirtschaftswissenschaftler bis zu einem gewissen Grad Statistiker sein.

In nicht geringerem Umfange muß das Empfinden für qualitative Zusammenhänge ausgebildet sein. In einer freiheitlichen Ordnung, in der die Wirtschaftspolitik vor allem auch auf die qualitative Seite der marktwirtschaftlichen Funktionsweise bedacht ist, spielt die Kenntnis qualitativer Sachverhalte eine bedeutsame Rolle.

Der besonnene, wohl bedachte Umgang mit dem Quantitativen und dem Qualitativen setzt klares, durch Theorie geschultes Denken mit gutem Abstraktionsvermögen voraus. Dieser Hinweis mag überflüssig erscheinen; die tägliche Arbeitserfahrung bestätigt jedoch seine Bedeutung: die Wünsche und Forderungen der Interessengruppen, gleichgültig über welche Kanäle sie ihren Zugang finden, sind in der Regel dadurch gekennzeichnet, daß sie die Gesamtschau, das Erfassen aller Zusammenhänge vernachlässigen, zu punktuell angelegt sind und sich sehr häufig auf Symptome und nicht auf Ursachen beziehen. Eine ökonomisch einwandfreie Beurteilung und Stellungnahme zu Vorschlägen über wirtschaftspolitisch bedeutsame Gesetze und Maßnahmen setzt voraus, daß diese Vorschläge von der geltenden wirtschaftspolitischen Zielsetzung her kritisch überprüft und hinsichtlich ihrer Abläufe, die sie prozeßpolitisch und ordnungspolitisch in Gang setzen unter Berücksichtigung aller Interdependenzen analysiert werden. Erst nach einer solchen grundsätzlichen Klärung kann von Fall zu Fall Stellung bezogen und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

für die politische Leitung des Ressorts eine bestimmte Marschroute empfohlen werden. Wenn auf diese Weise bei der Behandlung punktueller wirtschaftspolitischer Fragen die ökonomische Fragwürdigkeit mancher feingesponnener Interessengebilde aufgedeckt wird, neigt der juristische „Praktiker" häufig dazu, vor dem „viel zu viel Theorie" zu erschrecken und sich gegen ein zu viel an „reiner Lehre", wie es gelegentlich geringschätzig heißt, zur Wehr zu setzen. Gerade an dieser Stelle zeigt sich nicht nur die Unterschiedlichkeit zwischen juristischem und wirtschaftspolitischem Denken, sondern die Fruchtbarkeit und die Notwendigkeit dieses Unterschiedes. Ohne klare Standortorientierung vom Grundsatz her, die sich am theoretischen Modell orientiert, ist eine rechte Würdigung konkreter wirtschaftspolitischer Tatbestände nicht möglich.

Selbstverständlich handelt es sich dabei um ein unvermeidliches und notwendiges Arbeitsprinzip, das keineswegs ausschließt, daß in der endgültigen Stellungnahme die vorhandene wirtschaftspolitische Kräftekonstellation genau berücksichtigt wird. Vom Wirtschaftswissenschaftler in einem Bundesressort wird daher auch ein nicht geringes Maß wirtschaftspolitischen Weitblicks und taktischer Befähigung verlangt, ohne daß dadurch die Aufrichtigkeit vor der ökonomischen Problematik und die Entschiedenheit, mit der die Beurteilung vorgetragen wird, zu kurz kommen muß. Ich glaube aus langjähriger Erfahrung sagen zu können, daß, abgesehen davon, daß Aufrichtigkeit, Mut und Entschiedenheit Tatbestände des Charakters sind, gerade der Wirtschaftswissenschaftler wegen seines auf das Ursächliche, auf kausale und funktionelle Zusammenhänge gerichteten Denkens am wenigsten der Versuchung unterliegt, allzu sehr Taktiker zu sein und allzu schnell Kompromisse zu empfehlen, die den Wünschen der Interessengruppen zum Schaden der gesamten Volkswirtschaft zu sehr entgegenkommen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Wirtschaftswissenschaftler als ständiger Mitarbeiter in der Zentralbank

Von *Eduard Wolf*

I. Allgemeines

In der Zentralbank findet der Volkswirt ebenso wie in den wirtschaftspolitischen Ressorts ein weites, interessantes und — wenn er seine Chance zu nutzen weiß — auch sehr einflußreiches Tätigkeitsfeld. Vielleicht sind die Möglichkeiten des Volkswirts in der Zentralbank sogar noch größer als an anderen Stellen der praktischen Wirtschaftspolitik. Die Zentralbank stellt eine eigenartige Symbiose von Verwaltung und Bankgeschäft dar, so daß der Volkswirt hier sozusagen in zwei Sphären wirken kann. Vor allem jedoch berührt die Zentralbankpolitik praktisch alle Bereiche des Wirtschaftsgeschehens — mit Recht ist ja oft (anerkennend oder kritisch) hervorgehoben worden, daß sie zwangsläufig „global" wirke —, und zentralbankpolitische Entscheidungen müssen daher unter *allen* konjunkturpolitischen bzw. wirtschaftspolitischen Aspekten getroffen werden. Gerade der all-round-Nationalökonom findet somit in der Zentralbank eine ideale Wirkungsstätte.

Man hat oft gesagt, daß dies eine Konsequenz der Ablösung des alten Goldwährungssystems durch mehr oder weniger manipulierte Währungen sei. Im alten Goldwährungssystem habe es in der Notenbankpolitik für nationalökonomische Überlegungen nur wenig Raum gegeben, denn im Goldwährungssystem seien die Maßnahmen der Notenbanken vornehmlich an gewissen „objektiven" Indikatoren, wie insbesondere dem „Deckungsverhältnis", orientiert gewesen, so daß andere, allgemeinen nationalökonomischen Überlegungen entstammende Leitlinien nicht in Betracht gekommen wären. Mancher betrachtet das sogar als einen ausgesprochenen Vorzug des Goldwährungssystems und hofft aus diesem Grunde, daß das gegenwärtige, weitgehend „konjunkturorientierte" System baldmöglichst wieder durch ein Goldwährungssystem oder doch wenigstens wieder ein Quasi-Goldwährungssystem abgelöst werden wird. In Wirklichkeit hat aber eine solche, nur nach angeblich „objektiven" Spielregeln gesteuerte Goldwährung nie existiert. Neuere währungshistorische Untersuchungen, wie z. B. die sehr gründliche Arbeit von Arthur J. Bloomfield über „Monetary Policy under the International Gold Standard: 1880—1914", haben vielmehr den Nachweis erbracht, daß schon in jener Periode mehr manipu-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

liert wurde, als heute vielfach angenommen wird. Daß der Goldstandard praktisch ein Pfund-Sterling-Standard war, d. h. weitgehend von der Politik der Bank von England beherrscht wurde, ist bekannt. Aber auch die übrigen Notenbanken haben „Politik getrieben" und sich nicht nur automatisch nach den Veränderungen der „Golddeckung" gerichtet. Gewiß war ihr Bestreben vornehmlich auf die Aufrechterhaltung stabiler Wechselkurse gegenüber den anderen Goldwährungen gerichtet, aber das bedeutete nicht, daß sie sich nicht auch der Auswirkungen der zentralbankpolitischen Maßnahmen auf den Wirtschaftsablauf bewußt gewesen wären und ihnen nach Möglichkeit Rechnung getragen hätten. Allerdings stand die gesamtwirtschaftliche Ausrichtung der Notenbankpolitik in der Periode, die man als die Epoche der Goldwährung zu bezeichnen pflegt, schon deshalb noch im Hintergrund, weil die Zusammenhänge zwischen den monetären und den übrigen wirtschaftlichen Vorgängen damals noch wenig erforscht waren, und hierauf, und nicht auf eine bewußte Unterwerfung unter die sogenannten „Spielregeln" der Goldwährung dürfte es auch zurückzuführen sein, daß in dieser Epoche sozialökonomische Erwägungen in der Zentralbankpolitik eine wesentlich geringere Rolle spielten als heute. In dem Maße jedoch, in dem sich die Wirtschaftswissenschaft entwickelte und speziell die Bedeutung der Notenbankpolitik für den gesamten Wirtschaftsablauf erkannt wurde, eröffnete sich für den Sozialökonomen in der Notenbank ein rasch wachsendes Wirkungsfeld. Schon in den zwanziger Jahren war dies deutlich erkennbar, namentlich in den Vereinigten Staaten von Amerika, deren Währung damals den Rang einer zweiten internationalen Leitwährung erlangte. Vor allem aber wurden nach der großen Krise von 1929—1932, mit der der Versuch, den Goldstandard alten Stils wiederherzustellen, endgültig gescheitert und eine Neuorientierung der Währungspolitik unausweichlich geworden war, in den international bedeutsamen Zentralbanken die Entscheidungen mehr und mehr auf Überlegungen basiert, die auf den Erkenntnissen der modernen Wirtschafts- und Geldtheorie fußten. Nur in Deutschland und in Ländern, die sich ähnlich wie das Dritte Reich einer totalitären administrativen Wirtschaftslenkung verschrieben, gab es noch einmal einen Rückschlag: Hier wurde erst nach dem Kriege — bei uns genauer erst mit der Währungsreform von 1948 — eine Zentralbankpolitik eingeleitet, die im Einklang mit der übrigen Wirtschaftspolitik bewußt auf eine marktwirtschaftliche Beeinflussung des gesamten Wirtschaftsgeschehens durch monetäre Maßnahmen abzielte und demgemäß eine umfassende Fundierung durch die moderne Wirtschaftsforschung im weitesten Sinne des Wortes suchte. Ein weitgehender, in eigener Regie betriebener Ausbau der hierfür benötigten Statistiken, die Einrichtung einer Volkswirtschaftlichen Abteilung, bei deren Mitarbeitern die sozialökonomische und nicht mehr die bankbetriebliche Schulung im Vorder-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

grund stand, und die Herausgabe von Publikationen, in denen mit dem Rüstzeug der in den letzten zwei bis drei Jahrzehnten erworbenen sozialökonomischen Erkenntnisse das Wirtschaftsgeschehen und die Bankpolitik analysiert und erläutert wurden, waren hierfür deutliche Symptome.

Betrachten wir die Rolle, die der Sozialökonom heute in der Bundesbank spielt, so ist freilich von vornherein dem Mißverständnis vorzubeugen, sein Tätigkeitsfeld sei auf die Volkswirtschaftliche und Statistische Abteilung beschränkt. Es ist vielmehr symptomatisch für das Vordringen der Sozialökonomik in diesem Bereich der Wirtschaftspolitik, daß sich Mitarbeiter, die eine sozialwissenschaftliche Hochschulbildung genossen haben, auch in anderen Abteilungen der Bank finden, so vor allem in der Abteilung „Internationale Organisationen und Abkommen" (die bis zu einem gewissen Grade den Charakter einer „Volkswirtschaftlichen Abteilung" für ein Spezialgebiet hat), aber auch in ausgesprochenen „Geschäfts"abteilungen, wie z. B. der Kreditabteilung und der Auslandsabteilung. Daß dabei in der Regel — in höherem Maße als in der Volkswirtschaftlichen und Statistischen Abteilung — neben den sozialwissenschaftlichen Kenntnissen eingehende bankwirtschaftliche Kenntnisse und vor allem (in- oder außerhalb der Bank erworbene) praktische Bankerfahrungen gefordert werden, versteht sich von selbst; aber die sozialwissenschaftliche Ausbildung wird auch in solchen Fällen nicht als bloßes Beiwerk betrachtet, sondern durchaus positiv gewertet, da man sehr wohl weiß, daß sie den Blick auch für spezifisch bankwirtschaftliche Aufgaben weitet.

Vor allem aber muß man sich vor der Vorstellung hüten, als seien Sozialökonomen als ständige Mitarbeiter der Bank nur in ihrem Stabe, d. h. nur in exekutiver oder bestenfalls beratender Funktion tätig. Sozialökonomen finden sich ebenso in den leitenden Organen der Bank, also im Direktorium und in den Vorständen der Landeszentralbanken, deren Präsidenten zusammen mit den Mitgliedern des Direktoriums den Zentralbankrat bilden, der nach den Bestimmungen des Bundesbankgesetzes die Währungs- und Kreditpolitik der Bank bestimmt, die allgemeinen Richtlinien für die Geschäftsführung und Verwaltung aufstellt und die Zuständigkeit des Direktoriums sowie der Vorstände der Landeszentralbanken im Rahmen der Bestimmungen des Bundesbankgesetzes abgrenzt. Das Gesetz schreibt selbstverständlich nicht vor, daß die Mitglieder der leitenden Organe der Bank Sozialökonomen sein müssen, aber es fordert, daß sie „besondere fachliche Eignung" besitzen, und wenn auch sozialwissenschaftliche Fachkenntnisse oder gar ein entsprechendes Studium für sich allein niemals diese Bedingung erfüllen werden, so ist doch klar, daß sie bei der Beurteilung der Qualifikation eine Rolle spielen. Man wird also davon aus-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gehen dürfen, daß jeder, der in den Zentralbankrat berufen wird, über ein hinreichendes sozialökonomisches Wissen verfügt oder doch zumindest im Laufe der Zeit weitgehende Kenntnisse und Erfahrungen auf diesem Fachgebiet sammelt, da die jahre- und jahrzehntelange Befassung mit Zentralbankpolitik es zwangsläufig mit sich bringt, daß auch derjenige, der nicht eine spezifisch wirtschaftswissenschaftliche Ausbildung erhalten hat, in die Denkweise dieses Fachs hineinwächst und infolgedessen in der Regel ebenfalls als „Sozialökonom" gelten kann.

Es wäre deshalb falsch, wenn man sich bei der Beantwortung der Frage nach den Möglichkeiten des Sozialökonomen, auf die Willensbildung der Bank Einfluß zu nehmen, das sozialökonomische Element als eine von den willensbildenden Organen personell völlig getrennte Gruppe vorstellen würde, also nur in Gestalt eines Stabes von Beratern oder „bediensteten" Mitarbeitern. Sozialökonomen sind vielmehr selbst Mitglieder der für die Politik verantwortlichen Gremien, und die Frage, wie und inwieweit der Sozialökonom auf die Entscheidungen dieser Organe einwirken kann, ist deshalb im Hinblick auf diesen Personenkreis nur eine Frage der Persönlichkeitswirkung. Aber gerade im Hinblick auf die hier angedeutete Konstellation möchte ich auch davor warnen, das sozialökonomische Element in der praktischen Wirtschaftspolitik in ungebührlichem Maße als eine personelle Einheit, d. h. als eine in sich völlig geschlossene Gruppe, zu betrachten. In Wirklichkeit wird zwischen den Sozialökonomen in einer bestimmten Institution nicht immer — ja vielleicht sogar nur selten — eine völlige Übereinstimmung der Meinungen bestehen, sondern sie werden „pluralistisch" auftreten, ebenso wie es ja auch in der Wissenschaft verschiedene „Schulen" gibt. In den leitenden Organen der Bundesbank ist es jedenfalls verschiedentlich vorgekommen, daß bei Mehrheitsvoten auch die Sozialökonomen in sich gespalten waren. Differenzen können sich schon in bezug auf die Diagnose ergeben; erst recht aber sind sie natürlich bei wirtschaftspolitischen Entscheidungen möglich, bei denen es ja nicht nur auf eine einheitliche Beurteilung der Lage ankommt (die durch ein gemeinsames Fachwissen sicher zumindest gefördert werden kann), sondern auch auf das politische Wollen, auf die (oft unbewußten) persönlichen Bindungen und nicht zuletzt auf das Fingerspitzengefühl des Einzelnen.

Nachdem mit diesen Bemerkungen hoffentlich der Auffassung vorgebeugt worden ist, als sei die Sozialökonomie in der Bundesbank lediglich in der Volkswirtschaftlichen und Statistischen Abteilung vertreten, ist jedoch festzustellen, daß in dieser bzw. über diese Abteilung das sozialökonomische Fachwissen in der Bundesbank in besonderem Maße zur Geltung kommt. Im folgenden soll daher noch näher auf die Aufgaben und die Wirkungsweise dieser Abteilung eingegangen werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Volkswirtschaftliche und Statistische Abteilung[1]

1. Aufgaben

a) Beschaffung und Aufbereitung von Statistiken

Zu den wichtigsten Aufgaben der Abteilung gehört zunächst die *Sammlung aller Daten und Informationen, die für die Beurteilung der währungspolitischen Lage von Bedeutung sind.* In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf die umfangreiche statistische Arbeit der Abteilung zu verweisen, und zwar insbesondere auf die von ihr erstellten *Primär-Statistiken,* die heute einen wesentlichen Bestandteil der gesamten Wirtschaftsstatistik der Bundesrepublik bilden. Die Bundesbank ist, ebenso wie es schon vorher die Bank deutscher Länder — aber bezeichnenderweise nicht die Reichsbank — war, durch einen besonderen Paragraphen des Bundesbankgesetzes ermächtigt, „zur Erfüllung ihrer Aufgaben Statistiken auf dem Gebiet des Bank- und Geldwesens bei allen Kreditinstituten anzuordnen und durchzuführen", und sie übt demgemäß auf einem Spezialsektor gewissermaßen auch die Funktionen eines Statistischen Amtes aus. Mit der Wahrnehmung dieser Funktionen ist im wesentlichen die Volkswirtschaftliche und Statistische Abteilung betraut, wobei ihr allerdings die übrigen Abteilungen des Hauses und vor allem die Statistischen Abteilungen der Landeszentralbanken, die heute Hauptverwaltungen der Bundesbank sind, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten sowohl im Grundsätzlichen als auch im Technischen helfen. Den größten Raum in der Statistischen Arbeit nimmt naturgemäß die sogenannte Bankenstatistik ein. Für sie berichten z. Z. rd. 3800 Kreditinstitute monatlich und (in einem allerdings wesentlich kleineren Rahmen) 480 Kreditinstitute halbmonatlich. Die monatlichen Meldungen sind zugleich die Monatsausweise, die die Kreditinstitute nach § 25 des neuen Kreditwesengesetzes für Zwecke der Bankaufsicht einzureichen haben. Bei der Gestaltung der monatlichen Meldeformulare ist den Bedürfnissen der Bankaufsicht insofern Rechnung getragen worden, als die Gliederung der Hauptmeldungen weitgehend an die Jahresbilanzen der Kreditinstitute angelehnt sind. Gleichwohl aber beschränken sich die heutigen bankstatistischen Erhebungen der Bundesbank nicht einfach — wie es früher in der Hauptsache der Fall war — auf eine Addition der von den Kreditinstituten in ihren Monatsausweisen präsentierten

[1] Um korrekt zu sein, sei erwähnt, daß die Abteilung nach dem Geschäftsverteilungsplan der Bank eine sogenannte Hauptabteilung ist und die Bezeichnung „Hauptabteilung Volkswirtschaft und Statistik" (abgekürzt: „Vosta") trägt. Entsprechend heißen ihre nächsten Unterglieder, die im folgenden gelegentlich „Gruppen" oder „Arbeitsbereiche" genannt werden, in der offiziellen Terminologie der Bank „Abteilungen", während die Bezeichnung „Gruppe" oder „Hauptgruppe" den verschiedenen Untergliederungen einer „Abteilung" vorbehalten ist. Auf diese Feinheiten des organisatorischen Aufbaus soll hier jedoch kein Wert gelegt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bilanzposten. Für das Maß, in dem die Bankenstatistik heute an volkswirtschaftlichen und währungspolitischen Gesichtspunkten orientiert ist, ist vielmehr bezeichnend, daß durch umfangreiche Anlagen zu den Ausweisen der Kreditinstitute die Möglichkeit geschaffen wurde, die einzelnen Bilanzposten so aufzugliedern, daß über die reinen Bilanzangaben hinaus wirtschaftlich relevante statistische Größen errechnet werden können (wie z. B. Kredite an Nichtbanken und nicht nur Kredite schlechthin, d. h. einschließlich der Kredite an andere Kreditinstitute, was in weitem Umfang auf Doppelzählungen hinauslaufen würde). Dank ihrer methodischen Ausrichtung an volkswirtschaftlichen Erkenntniszielen dürfte die Bankenstatistik der Bundesbank heute jedenfalls eine der vollkommensten, für währungspolitische Zwecke mit am besten geeigneten Statistiken ihrer Art darstellen.

Unter den übrigen Primär-Statistiken, deren Erstellung der Bundesbank obliegt, sind vor allem die Devisen- und Zahlungsbilanzstatistik sowie die Kapitalmarktstatistik (insbesondere die Emissions-Statistik) zu nennen. Ihre Methoden und ihr Aussagewert sind — ebenso wie übrigens auch die Bankenstatistik — von den führenden Statistikern der Bank an anderer Stelle beschrieben worden[2]. Ein näheres Studium dieser Statistiken dürfte allenthalben den Einfluß geschulter Nationalökonomen erkennen lassen, die nicht nur mit den statistischen Methoden und der Geschäfts- und Bilanzierungspraxis der Banken vertraut sind, sondern in der Gestaltung dieser Statistiken auch stets den Fragestellungen der wirtschaftspolitischen Praxis Rechnung zu tragen suchen, da sie sie ständig für Zwecke der praktischen Währungspolitik auszuwerten haben. Ich glaube, daß hierin — neben der engen Verknüpfung eines großen Teils dieser Statistiken mit den Geschäftsvorgängen der Bundesbank — die Rechtfertigung dafür liegt, daß die Bundesbank heute im Auftrag der Bundesregierung auch z. B. für die Zahlungsbilanzstatistik zuständig ist, für die neben den Kreditinstituten auch alle anderen am Auslandszahlungsverkehr beteiligten Wirtschaftskreise meldepflichtig sind und für die die Kompetenz der Bundesbank dementsprechend nicht allein auf dem Statistik-Paragraphen des Bundesbankgesetzes beruht.

Abgesehen von den Primär-Statistiken, die sie selbst erstellt, versorgt die Volkswirtschaftliche und Statistische Abteilung die Bank selbstverständlich auch mit allen für die Währungspolitik wichtigen *Statistiken anderer Stellen,* also vor allem mit den konjunkturstatisti-

[2] Anna-Elisabeth *Lüke,* Artikel „Bankenstatistik", Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. — Ingeborg *Schramm,* Monatliche Bilanzstatistik der Teilzahlungskreditinstitute (in: Die Teilzahlungswirtschaft, Nr. 3, 1961). — Anna-Elisabeth *Lüke* und Ronald *Wolff,* Meldebestimmungen im Auslandszahlungsverkehr nach Inkrafttreten des Außenwirtschaftsgesetzes, Frankfurt (M.) 1961. — Georg *Kepper,* Artikel „Zahlungsbilanz" in: Enzyklopädisches Lexikon für das Geld-, Bank- und Börsenwesen, Frankfurt (M.) 1957.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schen Daten des Statistischen Bundesamtes, der in Betracht kommenden Wirtschaftsverbände und einzelner Wirtschaftsforschungsinstitute sowie mit den meist sehr wichtigen internen Statistiken der mit Wirtschaftsaufgaben betrauten Ressorts der Bundesregierung. Die Einholung der Daten bringt einen relativ engen Verkehr mit den betreffenden Stellen mit sich, wobei der Bank nicht selten Gelegenheit geboten wird, beratend an der Erstellung der von ihr besonders benötigten Daten mitzuwirken. Führende Mitarbeiter der Vosta sind z. B. Mitglieder der für ihr besonderes Arbeitsgebiet zuständigen Fachausschüsse des Statistischen Bundesamtes, der Leiter der mit der Sammlung und Bearbeitung allgemeiner Wirtschaftsstatistiken betrauten Unterabteilung der Vosta ist außerdem ständiges Mitglied des Beirats des Statistischen Bundesamtes. Die Mitarbeiter der Abteilung haben also die Möglichkeit, laufend die Wünsche und Erfahrungen der Bank als „Groß-Konsument" der Daten des Statistischen Bundesamtes vorzubringen. Auch *nicht-statistische Informationen,* die für die Bank von Nutzen sein können, werden von der Volkswirtschaftlichen Abteilung regelmäßig gesammelt und bearbeitet, doch liegt das Schwergewicht dieser Tätigkeit, namentlich soweit es sich um die Erfassung von Presseäußerungen handelt, weniger bei der Volkswirtschaftlichen und Statistischen Abteilung als bei der Pressestelle der Bank, die mit der Vosta allerdings schon insofern eng verbunden ist, als sie dem gleichen Mitglied des Direktoriums untersteht und in der übrigens ebenfalls einige Volkswirte bzw. Volkswirtinnen tätig sind.

Alle Statistiken und Informationen werden von der Volkswirtschaftlichen Abteilung den an ihnen interessierten Stellen der Bank in einer möglichst leicht eingängigen und übersichtlichen Form präsentiert. Sie gibt zu diesem Zweck nach Sachgebieten gruppierte statistische Ringbücher heraus, die ständig auf dem Laufenden gehalten werden. Für die zweiwöchentlich stattfindenden Zentralbankratsitzungen und für andere Gelegenheiten stellt sie außerdem besondere Übersichten zusammen, in denen vor allem diejenigen Statistiken präsentiert werden, die für die etwa anstehenden währungspolitischen Entscheidungen von besonderer Bedeutung sind. Die rein statistischen Darbietungen werden in der Regel durch Schaubilder ergänzt, namentlich wo es möglich ist, auf diese Weise ökonomische Zusammenhänge augenfällig zu machen. Überhaupt wird auf eine möglichst unkomplizierte Darbietung aller Materialien und Arbeiten in der Vosta großer Wert gelegt. Wer seine Sache an den Mann bringen will, muß sie entsprechend „einpacken". Das ist ein Satz, der nicht nur für den modernen Handel gilt, sondern auch für die Wirkung von Statistiken, ja, wie ich vorwegnehmen möchte, überhaupt für alles, was der Volkswirt in der wirtschaftspolitischen Praxis den Instanzen, für die er tätig ist, zu bieten hat.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ein großer Teil des statistischen Zahlenmaterials muß aber *erst nach bestimmten Gesichtspunkten verarbeitet werden,* ehe er zur Weitergabe geeignet ist oder von der Abteilung für ihre Berichte und Memoranden ausgewertet werden kann. Neben der Erstellung und Darbietung (eigener und fremder) Originär-Statistiken spielt daher die Bearbeitung statistischer Daten im Arbeitsablauf der Vosta eine relativ große Rolle. Ich denke hierbei z. B. an die „Saisonbereinigungen", die die Wirtschaftsstatistische Gruppe der Abteilung seit einiger Zeit in einer größeren Zahl nach einem eigens hierfür entwickelten Verfahren vornimmt, das sich heute nahezu allgemeiner Anerkennung erfreut. Vor allem aber ist in diesem Zusammenhang die Aufstellung bestimmter statistischer Übersichten zu nennen, in denen die Daten der Originär-Statistik im Sinne einer Analyse bestimmter Vorgänge gruppiert und zu diesem Zweck oft durch Ausschaltung oder Hinzufügung gewisser Elemente modifiziert werden. Als Beispiele mögen die Tabellen über die „Entwicklung der Bankenliquidität" oder über die „Bestimmungsfaktoren der Entwicklung des Geldvolumens" dienen, die die Bank regelmäßig im Abschnitt „Geld und Kredit" ihrer vierteljährlichen Überblicke über die Wirtschaftslage der Bundesrepublik im Monatsbericht veröffentlicht. Auch die „Analytischen Zahlungsbilanzen", in der die üblichen Daten der Zahlungsbilanzstatistik nach besonderen Gesichtspunkten gruppiert werden, um etwa die mehr zufälligen Einflüsse von der „Grundstruktur" der Zahlungsbilanz zu trennen, und die Aufstellungen über „Die Vermögensbildung und ihre Finanzierung" gehören hierher. Besondere Erwähnung verdienen in diesem Zusammenhang ferner die finanzstatistischen Arbeiten der Bank, mit denen die zum großen Teil unter rein haushaltsrechtlichen Gesichtspunkten gewonnenen Ergebnisse der offiziellen Finanzstatistik durch Berechnungen über die kassenmäßige Entwicklung der öffentlichen Finanzen ergänzt werden. Erst auf Grund dieser Berechnungen — für die notabene die Geschäftsstatistik der Bundesbank, vor allem die Entwicklung der Zentralbankeinlagen der großen öffentlichen Stellen, eine unentbehrliche Grundlage bildet — ist es möglich, die Rolle, die die öffentlichen Haushalte für die monetäre und darüber hinaus für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung spielen, klar zu erfassen. In allen diesen Fällen handelt es sich zwar auch um statistische Arbeiten, aber doch um solche, die eine umfassende Kenntnis vom Gesamtwirtschaftsprozeß und der Stellung des Einzelvorgangs in diesem, also eine gründliche sozialökonomische, speziell geldtheoretische Bildung voraussetzen und deshalb nur von geschulten Sozialökonomen bewältigt werden können[3].

[3] Aus der Literatur über diese Arbeiten seien erwähnt: Kurt *Andreas,* Geld- und Kreditstatistik, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften (das Erscheinen der betreffenden Lieferung steht kurz bevor). — Helmut *Schlesinger,* Die Arbeiten der Deutschen Bundesbank auf dem Gebiete der Volkswirt-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

b) Auswertung des Materials

Einen weiteren Schritt bedeutet dann die Auswertung des statistischen und sonstigen Materials in erläuternden textlichen Analysen und unter Umständen Prognosen. Dies ist im wesentlichen Aufgabe der vornehmlich auswertenden Gruppen bzw. Abteilungen der sogenannten Hauptabteilung Volkswirtschaft und Statistik, unter denen ich etwa die Arbeitsbereiche „Geld- und Kredit", „Öffentliche Finanzen", „Konjunktur und Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen" sowie „Außenhandel und Zahlungsbilanz" nennen möchte. Eine strenge Trennung zwischen Statistik und Auswertung gibt es allerdings auch in diesen Arbeitsgebieten nicht; besonders die eben erwähnte „Bearbeitung" des statistischen Materials geht vielfach mit der diagnostischen und prognostischen Auswertung Hand in Hand. Durch die Publikationen der Bank, vor allem durch die Monatsberichte, ist für die auswertende Arbeit teilweise ein bestimmter zeitlicher Rhythmus vorgezeichnet. Aber die auswertende Arbeit der Volkswirtschaftlichen Abteilung beschränkt sich bei weitem nicht auf das, was in die Publikationen der Bank eingeht. Neben der publizistischen Arbeit ist die Abteilung vielmehr ständig mit internen Sonderuntersuchungen befaßt, wobei sich die Aufgabenstellung in der Regel aus den jeweils zur Diskussion stehenden kreditpolitischen Maßnahmen ergibt. Es würde zu weit und vielleicht auch zu einer nicht ganz korrekten Akzentsetzung führen, wenn man aus der großen Zahl solcher Sonderuntersuchungen als Beispiele einige namentlich nennen würde.

Besondere Aufgaben erwachsen der Abteilung schließlich daraus, daß sie weitgehend für die Bearbeitung der Fragen der Mindestreservehaltung der Kreditinstitute zuständig ist, und zwar nicht nur für die Grundsatzfragen, sondern auch für die sehr häufig auftauchenden Fragen der praktischen Auslegung der Mindestreservebestimmungen und die aus der laufenden Überwachung der Mindestreservehaltung sich ergebenden Probleme. Es ist dies eine Kompetenz, die die Abteilung — in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen der Landeszentralbanken und der Rechtsabteilung sowie der Bankenabteilung des Direktoriums — mit einer Fülle von praktischen, großenteils auch juristi-

---

schaftlichen Gesamtrechnungen und die Verwendung der Ergebnisse für die Währungs- und Kreditpolitik, in: Konjunkturpolitik. Zeitschrift für angewandte Konjunkturforschung, 7. Jg. 5. Heft 1961. — Methodische Erläuterungen zu den Berechnungen über die Vermögensbildung und ihre Finanzierung (in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Dezember 1961). — Zur Ausschaltung der Saisonbewegungen aus wirtschaftsstatistischen Reihen (in: Monatsberichte der Bank deutscher Länder, März 1957). — Erfahrungen mit der Anwendung der Regressionsrechnung auf die Saisonbereinigung statistischer Zeitreihen (in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, August 1961). — Wilhelmine *Dreißig*, Die Abschlußergebnisse des Bundeshaushalts für die Rechnungsjahre 1949/50 bis 1954/55 in: Finanzarchiv, N. F., Bd. 16, Heft 3, 1956).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schen und bankbetrieblichen Problemen in Berührung bringt. Neben den bankstatistischen Erhebungen ergibt sich hier eine weitere wichtige Nahtstelle zwischen der wissenschaftlichen Arbeit der Abteilung und der unmittelbaren Bankpraxis, die sich nach meiner Überzeugung für beide Seiten sehr glücklich auswirkt.

c) Die Verwertung der Arbeiten

Ein nicht geringer Teil der Arbeit der Volkswirtschaftlichen und Statistischen Abteilung ist, wie schon angedeutet, für *bankinterne Zwecke* bestimmt, d. h. er dringt nicht an die Öffentlichkeit. Das gilt in erster Linie für diejenigen Untersuchungen, die Arbeitsunterlagen für die leitenden Organe der Bank, also für den Zentralbankrat und das Direktorium, bilden.

Zu einem erheblichen Teil sind die Ergebnisse der Arbeit aber von vornherein für die Veröffentlichung bestimmt. So wird insbesondere der größte Teil der von der Abteilung erstellten Statistiken publiziert. Veröffentlichungsorgan ist im allgemeinen der Monatsbericht, jedoch werden einige Statistiken — namentlich solche, die kurz nach der Publikation eines Monatsberichts anfallen, wie die Emissionsstatistik, oder bei denen es auf besondere Aktualität ankommt, wie vor allem die halbmonatliche Bankenstatistik, — unabhängig vom Monatsbericht der Öffentlichkeit übergeben. Auch die laufende analytische Arbeit der auswertenden Gruppen der Abteilung findet zu einem nicht geringen Teil in den Publikationen der Bank ihren Niederschlag. Neben dem Monatsbericht ist in diesem Zusammenhang vor allem noch der „Wirtschaftsentwicklung und Notenbankpolitik" betitelte Allgemeine Teil des jährlichen Geschäftsberichts der Bank zu nennen. Mit beiden Publikationen hat die Bank gegenüber der Veröffentlichungspraxis der Reichsbank (aber auch im Vergleich zu vielen anderen Notenbanken) neue Wege beschritten. In den Monatsberichten wird, abgesehen von dem monatlich veröffentlichten Statistischen Teil, alle Vierteljahre eine eingehende Darstellung der Wirtschaftslage unter den besonderen Aspekten der Bankpolitik gegeben. Daneben werden — insbesondere in den Berichten zwischen diesen Vierteljahres-Analysen— Sonderaufsätze über Spezialfragen der monetären Entwicklung und der Zentralbankpolitik veröffentlicht. Werden von der Bank besondere kreditpolitische Maßnahmen getroffen, so enthält ferner der nächste Monatsbericht in der Regel einen eingehenden Kommentar. Im jährlichen Geschäftsbericht wird in dem bereits erwähnten Allgemeinen Teil dann noch einmal ein umfassender Überblick über die Wirtschaftsentwicklung des letzten Jahres und die Politik, die die Bundesbank in diesem Zeitraum betrieben hat, gegeben. Ziel ist immer, der Öffentlichkeit alle Informationen zu bieten, die ihr eine Beurteilung der von der Bank verfolgten Linie ermöglichen. Die Bank ist nämlich überzeugt davon, daß sie nur dann erfolgreich wirken

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kann, wenn ihre Maßnahmen in der Öffentlichkeit Resonanz und Verständnis finden, und sie legt deshalb, sofern es die Umstände irgend gestatten, ihre Karten offen auf den Tisch, anstatt sich in ein autoritäres Schweigen zu hüllen. In gewisser Hinsicht ist dies sogar ein natürliches Pendant zu ihrer Unabhängigkeit, denn da die Bank aus gutem Grund keinerlei Weisungen unterworfen ist, sondern — im Rahmen der Bindung an die im Bundesbankgesetz niedergelegten Grundregeln — autonom ihre Politik verfolgt, muß sie um so mehr bemüht sein, der Öffentlichkeit möglichst eingehend die Motive zu erläutern, von denen sie sich bei ihren Maßnahmen leiten läßt.

Die Volkswirtschaftliche Abteilung hat an der Erfüllung dieser Aufgabe entscheidenden Anteil. Sie entwirft regelmäßig die in den Monatsberichten veröffentlichten laufenden Lageberichte und aus ihren Reihen stammt der größte Teil der Sonderaufsätze, die in den Monatsberichten veröffentlicht werden, wenn daneben auch gelegentlich andere Abteilungen des Hauses Beiträge aus ihrem speziellen Fachgebiet beisteuern. Auch der Allgemeine Teil des Geschäftsberichts ist weitgehend ihr Werk. Allerdings sind die Publikationen der Bank *keine „Staff-papers"*, wie sie vielfach von internationalen Organisationen und von mehreren ausländischen Notenbanken ohne direkte Mitverantwortung dieser Stellen herausgegeben werden, sondern sie stellen, wie ihre Bezeichnung klar und deutlich zum Ausdruck bringt, offizielle Verlautbarungen der Bank dar, für die die zuständigen Organe der Bank in vollem Umfang die Verantwortung tragen. Die Art und Weise, in der der volkswirtschaftliche Stab der Bank an den Publikationen mitwirkt, ist dementsprechend limitiert: Er liefert — mitunter schon nach konkreten Richtlinien — Entwürfe, aber es ist dem Direktorium als der nach außen hin verantwortlichen Instanz der Bank vorbehalten, diese Konzepte zu prüfen und unter Umständen umzuarbeiten.

Überhaupt hat man sich, was die *Rolle der Volkswirtschaftlichen Abteilung für die Willensbildung der Bank* anlangt, immer zu vergegenwärtigen, daß sie sich, dem Aufbau der Bank entsprechend, prinzipiell auf die Rolle eines „Stabes" oder, vielleicht noch exakter, auf die Rolle von „Diensten" (im Sinne des französischen Sprachgebrauchs) beschränkt. Die Politik der Bank wird nach dem Gesetz vom Zentralbankrat bestimmt und vom Direktorium ausgeführt, und die Volkswirtschaftliche Abteilung genießt diesen Gremien gegenüber ebensowenig eine Sonderstellung wie die übrigen Abteilungen des Hauses. Ihre Mitarbeiter nehmen an den Sitzungen des Zentralbankrats oder des Direktoriums nicht teil, ebensowenig wie sie diesen Gremien unmittelbar „Vorschläge" unterbreiten können. Das offizielle Verbindungsglied zwischen der Abteilung und dem Direktorium bzw. dem Zentralbankrat ist vielmehr der „Dezernent", d. h. das für die Abteilung zuständige Mitglied des

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Direktoriums, das als solches, wie schon einmal erwähnt, zugleich Mitglied des Zentralbankrats ist. Allerdings ist damit eine sehr enge Verbindung geschaffen. Der Dezernent ist in ständigem Kontakt mit den führenden Mitarbeitern der Abteilung, er nimmt weitgehenden Einfluß auf die Arbeiten der Abteilung und läßt sich seinerseits von der Abteilung ständig informieren und beraten, wobei der Eigeninitiative der Mitarbeiter der Abteilung weitester Spielraum gelassen ist. Zu seinen Funktionen im Zentralbankrat und im Direktorium gehört dementsprechend speziell die Vertretung der allgemein-wirtschaftlichen Gesichtspunkte. Er gibt in den Sitzungen des Zentralbankrats zur Einleitung der allgemeinen währungspolitischen Aussprache gewöhnlich einen Bericht über die neueste monetäre und konjunkturelle Entwicklung und hat als Mitglied dieses Organs das Recht, die ihm notwendig erscheinenden kreditpolitischen Maßnahmen vorzuschlagen. Schon auf diese Weise ist also eine weitgehende Transposition der Arbeit der Volkswirtschaftlichen Abteilung in das willensbildende Organ der Bank gewährleistet. Daß außerdem nicht unbeträchtliche Einflußmöglichkeiten dadurch gegeben sind, daß die führenden Mitarbeiter der Abteilung auch zu den übrigen Mitgliedern des Direktoriums in relativ engem Kontakt stehen und ebenso nicht selten von den auswärtigen Mitgliedern des Zentralbankrats konsultiert werden, liegt auf der Hand.

Nicht unerwähnt darf in diesem Zusammenhang ferner die sonstige, *über die interne Abteilungsarbeit hinausreichende Tätigkeit der leitenden Abteilungsangehörigen* bleiben. Sie wirken regelmäßig als Vortragende an den Schulungskursen mit, die die Bank für ihre Belegschaft, für Beamte und Angestellte, die später ins Ausland geschickt werden sollen, und für die Kandidaten der Abschlußprüfung der höheren Beamtenlaufbahn veranstaltet. In allen diesen Fällen handelt es sich um Verpflichtungen, die nicht nur gediegenes Wissen, sondern auch pädagogisches Talent voraussetzen, da die Hörer in der Regel nicht Fachwissenschaftler sind. Die leitenden Abteilungsangehörigen vertreten ferner die Bank — eventuell im Zusammenwirken mit den Referenten anderer zuständiger Abteilungen der Bank — in zahlreichen Fachgremien, mag es sich dabei nun um Sachbearbeiterbesprechungen zwischen den Ressorts der Bundesregierung, um Expertenausschüsse der EWG, der OECD, der BIZ, des IWF oder ähnliche Institutionen handeln. Nicht unwichtig ist schließlich die unter eigener Verantwortung ausgeübte publizistische Tätigkeit. Die Bank hat nichts dagegen, daß sich ihre Mitarbeiter im Rahmen der Grenzen, die ihnen der Dienst zieht, zu Fragen ihres speziellen Arbeitsgebiets in bankfremden Publikationen äußern, ja sie begrüßt dies sogar als erwünschte Ergänzung ihrer eigenen Darlegungen. Allerdings wird erwartet, daß man bei solchen Gelegenheiten in Fragen der Bankpolitik die für einen Angehörigen der Bank gebotene

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zurückhaltung übt. Auf Grund langjähriger Erfahrung kann jedoch gesagt werden, daß dies noch kaum jemals als Beeinträchtigung der wissenschaftlichen Freiheit empfunden worden ist, zumal innerhalb der Bank kritische Stellungnahmen, wenn sie fundiert sind, durchaus geschätzt werden.

2. Aufbau und Personalfragen

Endlich noch ein Wort zur Organisation und zur personellen Besetzung der Abteilung, unter Einschluß des sehr heiklen Problems der Nachwuchsgewinnung. Einleitend sollte hier vielleicht noch einmal darauf hingewiesen werden, daß neben der Volkswirtschaftlichen und Statistischen Abteilung beim Direktorium der Bundesbank in Frankfurt (Main) *Volkswirtschaftliche und Statistische Abteilungen bzw. Gruppen oder doch wenigstens Sonderreferenten auch bei den einzelnen Landeszentralbanken, den Hauptverwaltungen der Bundesbank in den verschiedenen Ländern,* existieren. Der Rahmen und der Aufgabenbereich dieser Stellen ist naturgemäß ungleich kleiner als der der Abteilung beim Direktorium. Eine große Rolle spielt in ihrer Tätigkeit die statistische Arbeit. Bei den Landeszentralbanken gehen die statistischen Meldungen aller Kreditinstitute ein, die nicht überregionalen Charakter haben. Die statistischen Gruppen bearbeiten sie und leiten die Länderergebnisse, gegliedert nach Bankengruppen, in das Direktorium der Bundesbank in Frankfurt weiter. Im übrigen obliegt den Volkswirten und Statistikern der Landeszentralbanken im wesentlichen die Information und Beratung ihres Vorstandes in allen einschlägigen Fragen; besonders die Präsidenten der Landeszentralbanken, die mit den Mitgliedern des Direktoriums der Bundesbank den Zentralbankrat bilden, haben so im eigenen Hause eine Gelegenheit, sich mit fachlicher Hilfe auf die währungspolitischen Diskussionen im Zentralbankrat vorzubereiten. Vielfach sind die Volkswirte der Landeszentralbanken zugleich auch mit den den Landeszentralbanken obliegenden Aufgaben der Bankenaufsicht und mit der Überwachung der Mindestreservehaltung der Kreditinstitute betraut. Zu ihren Obliegenheiten gehört ferner die Vorbereitung der von den Landeszentralbanken veröffentlichten Geschäftsberichte und Vierteljahresberichte, bei denen handelt es sich allerdings zumeist nur um regionale statistische Übersichten. Die Gesamtzahl der im höheren Dienst der Landeszentralbanken hauptsächlich mit Fragen der Volkswirtschaft und Statistik befaßten Beamten und Angestellten beträgt z. Z. 20 bis 30; davon hat indes nur ein Teil Hochschulbildung, während die übrigen — in der Regel als Beamte — aus dem allgemeinen Dienst der Bank hervorgegangen sind.

In der *Volkswirtschaftlichen und Statistischen Abteilung des Direktoriums der Deutschen Bundesbank in Frankfurt (Main)* sind gegenwärtig insgesamt etwa 230 Personen beschäftigt, und zwar hauptsächlich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

als technische Kräfte in den Gruppen, die mit primärstatistischen Arbeiten befaßt sind. An Angehörigen mit abgeschlossener Hochschulbildung als Volkswirt oder Betriebswirt zählt die Abteilung z. Z. etwa 45 Personen. Auch hiervon ist ein relativ großer Teil (gegenwärtig gut ein Drittel) in den statistischen Sparten der Abteilung tätig. Auf die auswertende Arbeit (und die damit personell z. T. verbundenen administrativen Funktionen, wie z. B. die obenerwähnte Bearbeitung von Mindestreservefragen), entfallen also 25 bis 30 Kräfte, und zwar unter Einschluß der jungen, praktisch noch in Ausbildung begriffenen Mitarbeiter. Sie sind vornehmlich auf die Arbeitsbereiche „Grundsatz- und Strukturfragen des Bank- und Notenbankwesens, einschließlich Bankgesetzgebung", „Laufende Entwicklung der Geld- und Kreditversorgung", „Öffentliche Finanzen", „Konjunkturbeobachtung und Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen" sowie „Außenwirtschaft und Zahlungsbilanz" verteilt.

Der *Dienststellung* nach sind unter den Abteilungsangehörigen mit abgeschlossenem Hochschulstudium etwa zwei Drittel Angestellte und etwa ein Drittel Beamte. Die Beamtenpositionen sind in der Hauptsache den Leitern der einzelnen Spezialabteilungen und anderen führenden Kräften, vor allem denen, die über praktische Bankerfahrung verfügen müssen, vorbehalten, jedoch stehen auch ausgesprochene Führungskräfte im Angestelltenverhältnis (mit selbstverständlich entsprechender gehaltlicher Einstufung). Im Prinzip ist die Ernennung zum Beamten des höheren Dienstes auch für Kräfte mit abgeschlossener Hochschulbildung an die Absolvierung der in den Laufbahnrichtlinien vorgeschriebenen Ausbildung der Bank gebunden, die eine zweijährige Bank- bzw. kaufmännische Lehrzeit oder eine gleichwertige Grundausbildung zur Voraussetzung hat, eine mehrjährige praktische Tätigkeit in den verschiedenen Geschäftsabteilungen der Bank und im Zweigstellendienst in sich schließt und mit der Ablegung der „höheren Prüfung" vor der Prüfungskommission der Bank beendet wird.

Die Bank bringt mit dieser prinzipiellen Anforderung zum Ausdruck, wie großen Wert sie auch bei ihren wissenschaftlichen Mitarbeitern, den ihnen gestellten Aufgaben entsprechend, auf *Bankerfahrung* legt. In Sonderfällen, besonders da, wo die Betreffenden für Spezialaufgaben in der Vosta ausersehen sind, ist jedoch die Erlangung der Beamteneigenschaft auch ohne das Durchlaufen der regulären Beamtenlaufbahn und die Ablegung der höheren Bankprüfung möglich; in diesen Fällen werden dann das Hochschulexamen sowie die vor dem Eintritt in die Bank bzw. die während der Zugehörigkeit zur Vosta erworbenen speziellen Fachkenntnisse gewissermaßen als Ersatz anerkannt. Neuerdings müssen jedoch auch die so begünstigten Kandidaten ihre Befähigung noch in einem „Kolloquium" mit einer ad hoc ernannten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kommission aus Zentralbankratsmitgliedern und anderen höheren Beamten der Bank dartun, wobei insbesondere festgestellt werden soll, ob der Bewerber seiner Persönlichkeit nach die Gewähr dafür bietet, daß er nach einer gewissen Einarbeitungszeit außer der Funktion, für die er ausersehen ist, unter Umständen auch „die anderen Funktionen" der höheren Laufbahn wahrnehmen könnte. Damit ist keineswegs beabsichtigt, außerordentlichen Beamtenernennungen einen Riegel vorzuschieben. In den letzten Jahren sind vielmehr verschiedentlich bewährte wissenschaftliche Kräfte zu Beamten ernannt worden, ohne daß sie die reguläre Laufbahn durchschritten hätten. Freilich muß hinzugefügt werden, daß dabei in allen Fällen gute Bankkenntnisse vorhanden waren.

Im übrigen werden an die volkswirtschaftlichen Mitarbeiter der Bank selbstverständlich *alle diejenigen Qualifikationsanforderungen gestellt, die auch sonst in der Verwaltung oder in ähnlichen Berufen üblich sind.* Auf Prädikatsexamina wird bei der Auswahl junger, von der Universität kommender Kräfte Wert gelegt. Sehr wesentlich ist ferner die Bereitschaft zur Einordnung in einen unvermeidlich bürokratische Züge tragenden Betrieb. Der Volkswirt, der in den Stab der Bundesbank eintritt, muß zwangsläufig gewisse Einschränkungen seines Forschungsdranges auf sich nehmen. Er bekommt — bei aller Förderung der Eigeninitiative — einen Teil seiner Aufgaben gestellt, weil sie in der Regel aus den Bedürfnissen der laufenden Bankarbeit herauswachsen. Er muß sich deshalb in seinen Arbeitsdispositionen und seinem Arbeitstempo notwendigerweise dem Geschäftsgang der Bank anpassen; Abschweifungen von einem für bestimmte Zwecke gestellten Thema sind nur innerhalb gewisser Grenzen möglich, auch wenn anzuerkennen ist, daß sie gelegentlich durchaus zu erwünschten neuen Erkenntnissen führen können.

Unerläßlich ist für eine beide Teile befriedigende Tätigkeit auch die Fähigkeit zur Anpassung des Arbeitsstils an das Naturell der Umgebung. Der Volkswirt wird es in der Bank, wie in jeder anderen Verwaltung, vielfach mit Arbeitspartnern zu tun haben, deren Bildungsgang anders war als der seine und die nicht viel Zeit auf das Studium von Berichten und Memoranden verwenden können. Nichts wäre deshalb unangebrachter als die Herauskehrung des Fachwissenschaftlichen. Mit einer nachhaltigen Resonanz wird der Sozialökonom vielmehr nur dann rechnen können, wenn er es versteht, seine Arbeit so zu präsentieren, daß sie ohne viel Mühe von jedem verstanden werden kann. Die Kunst, klar zu formulieren, steht deshalb hoch im Kurs. Die Angehörigen der Volkswirtschaftlichen Abteilung müssen sich ihrer übrigens schon deshalb befleißigen, weil ein Teil ihrer Arbeit in die Veröffentlichungen der Bank eingehen soll, für die schon mit Rücksicht auf ihre

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

weite Verbreitung Allgemein-Verständlichkeit angestrebt wird. Auch politisches Fingerspitzengefühl, d. h. die Fähigkeit zu erkennen, was in einer offiziellen Publikation der Bank gesagt werden kann und wie man es sagen muß, ohne unnötig Widerspruch auszulösen, ist gerade im Hinblick auf den hohen Anteil der Volkswirtschaftlichen Abteilung an den Publikationen der Bank für den Bankvolkswirt von Bedeutung.

Schließlich kann gar nicht stark genug unterstrichen werden, wie wichtig auch in der Bundesbank für den Volkswirt Sprachkenntnisse sind. Die Bank steht in einem überaus lebhaften Verkehr mit internationalen und ausländischen Stellen. Obwohl sie für einen großen Teil dieses Verkehrs über Spezialabteilungen, wie vor allem die Auslandsabteilung und die Abteilung „Internationale Organisationen und Abkommen" verfügt, sind doch auch die Beziehungen der Vosta zum Ausland überaus eng. Sehr häufig sind ausländische Besucher zu informieren und zu betreuen, und nahezu ständig weilen Angehörige fremder Notenbanken, vor allem aus Entwicklungsländern, für längere oder kürzere Fristen zur Ausbildung oder zu Studienzwecken in der Vosta. Daß die Vosta zur Erörterung der sie betreffenden Fragen auch häufig Vertreter ins Ausland und zu internationalen Veranstaltungen zu entsenden hat, ist bereits erwähnt worden.

Die *Heranziehung geeigneter Nachwuchskräfte* für ihre volkswirtschaftlichen und statistischen Dienste ist unter diesen Umständen für die Bank heute ebensowenig leicht wie für die meisten anderen Stellen der praktischen Wirtschaftspolitik. Einen Teil der benötigten Kräfte zieht sie regelmäßig aus dem allgemeinen Bankdienst, also auch aus dem Kreise der nicht akademisch vorgebildeten Bankangehörigen, heran. In der Hauptsache aber ist sie, soweit sie nicht auf das Reservoir der schon anderweitig beruflich tätig gewesenen Volkswirte zurückgreifen kann, auf die jungen Hochschulabsolventen angewiesen. Mit Befriedigung kann festgestellt werden, daß sich der Ausbildungsstand dieser Kräfte im Verlaufe der letzten Jahre wesentlich gehoben hat. Im Gegensatz zu anderen Ländern wird aber noch häufig die Fähigkeit zur empirischen Arbeit, wie z. B. zum Umgang mit Zahlen, vermißt. Auch der Sinn für das spezifisch Wirtschaftspolitische tritt oft ungebührlich hinter den rein theoretischen Kenntnissen zurück. In dieser Hinsicht die Hochschulausbildung zu vollenden, wird freilich immer Aufgabe der Bank bleiben — so wie jeder Betrieb und jede Verwaltung eben stets einen erheblichen Teil der engeren Berufsausbildung wird leisten müssen. Aber wenn einem Außenstehenden eine Empfehlung gestattet ist, so vielleicht die, daß schon an den Hochschulen die Beobachtung des laufenden Wirtschaftsgeschehens und die Beschäftigung mit den Problemen der aktuellen Wirtschaftspolitik im weitesten Sinne des Wortes stärker als bisher gepflegt werden möge. Die Bundesbank unterstützt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

solche Bemühungen gern, indem sie z. B. Diplom-Kandidaten und Doktoranden gern mit Material unterstützt, sofern ihr dabei konkrete Wünsche vorgetragen und nicht schlechthin „Unterlagen" für die Bearbeitung dieses oder jenes Themas erbeten werden, oder indem sie ihre Publikationen für Seminarübungen zur Verfügung stellt. Sie tut das um so lieber, als sie schon aus mancher Seminardiskussion wertvolle Anregungen für die Verbesserung ihrer Berichte erhalten hat und insofern nicht nur erst durch die größere Vertrautheit der später zu ihr kommenden Hochschulabsolventen für ihre Unterstützung belohnt wurde. Überhaupt darf abschließend vielleicht noch gesagt werden, daß die Bank mit der Sozialökonomie nicht nur über ihren Mitarbeiterstab und die Sozialökonomen in ihren leitenden Gremien in Berührung kommt. Die wissenschaftliche Fachliteratur wird in ihr sehr aufmerksam verfolgt, und viele der in ihnen enthaltenen Anregungen dürften in der Bank auf fruchtbaren Boden fallen, ohne daß dies besonders vermerkt wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Wirtschaftswissenschaftler in Internationalen Wirtschaftsorganisationen

Von *Günter Keiser*

Lassen Sie mich anfangen mit einem kurzen Blick auf die quantitative Seite unserer Fragestellung. Die Zahl der internationalen Wirtschaftsorganisationen ist schon beinahe Legion und vermehrt sich jedes Jahr. Professor Möller führt in seiner Studie über internationale Wirtschaftsorganisationen mehr als 120 auf. Es gibt weltweite wie GATT, IMF, IBRD, FAO und ILO, atlantische wie die NATO und die OECD, regionale nicht nur in Europa, sondern auch in Lateinamerika und in Asien. Es gibt solche für allgemeine Wirtschafts- und Finanzprobleme oder soziale Fragen, andere für bestimmte Wirtschaftszweige, vor allem für Verkehr, Energie und Landwirtschaft, aber auch Organisationen für einzelne Rohstoffmärkte (Weizen, Zucker) oder für ganz eng begrenzte Aufgabengebiete, ob das nun Maße und Gewichte, der Opiumschmuggel oder die Donauschiffahrt sind.

Trotz dieser großen Zahl internationaler Wirtschaftsorganisationen sollte die Zahl der Volkswirte, die in ihnen tätig sind, nicht überschätzt werden. In der OEED z. B., einer der internationalen Wirtschaftsorganisationen, beträgt die Zahl der potentiellen Stellen für volkswirtschaftlich geschulte Akademiker etwa 100, (die aber keineswegs alle von Volkswirten besetzt sind), in der Wirtschaftsabteilung der NATO dürften es nicht mehr als ein Dutzend, im Europa-Rat in Straßburg eher weniger sein. In der Europäischen Kommission in Brüssel liegen die Dinge etwas günstiger; hier mögen vielleicht 300 Volkswirte tätig sein. Man sollte aber nicht übersehen, daß diese wenigen hundert Volkswirte-Stellen in den genannten Wirtschaftsorganisationen sich auf eine mehr oder minder große Zahl von Nationen verteilen. Auf jeden Fall steht m. E. die Zahl der Europäischen Seminare, wie sie in den letzten Jahren nach dem Beispiel von Brügge an allen europäischen Universitäten, die etwas auf sich halten, aus dem Boden geschossen sind, in keinem Verhältnis zu den wirtschaftlichen Möglichkeiten, die sich den Absolventen dieser Seminare in den europäischen Wirtschaftsorganisationen bieten, wobei ich gewiß nicht übersehe, daß die Ausbildung an diesen Seminaren auch für andere Aufgaben nützlich ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es erscheint mir allerdings für mein Thema nicht unwichtig, darauf hinzuweisen, daß viele internationale Organisationen, besonders die in Brüssel, Genf und Paris von einem Kranz von nationalen Delegationen umgeben sind, deren Aufgaben natürlich recht ähnlich sind wie die der internationalen Wirtschaftsorganisationen selbst. Schließlich sollte auch nicht übersehen werden, daß sich in den inneren Verwaltungen der weltwirtschaftlich führenden Länder immer mehr spezielle Stäbe für die Steuerung der nationalen Politik in und gegenüber den internationalen Organisationen herausbilden — am typischsten dafür ist wohl die quasi-selbständige International Co-operation Administration (ICA) in den USA —, deren Aufgaben wiederum einen ähnlichen Charakter haben wie die in den internationalen Organisationen selbst.

Wie angedeutet, dehnen sich die Aufgabengebiete, die von internationalen Wirtschaftsorganisationen betreut werden, immer mehr aus und werden zugleich immer spezialisierter. Will man von der Stellung des Volkswirtes in diesen Organisationen eine Vorstellung gewinnen, so erscheint es mir aber zweckmäßiger, nicht nach den Aufgabengebieten der Organisationen zu fragen, sondern nach den Funktions- oder richtiger Machttypen, um die es sich hierbei handelt.

Die große Masse der internationalen Organisationen sind *international* in dem Sinne, daß die Willensbildung durch Beschlüsse der Vertreter der angeschlossenen Länder in zentralen Beschlußorganen — meistens Rat genannt — oder in Komitees erfolgt. Ob dabei die Beschlußfassung einstimmig zu erfolgen hat oder mit einer wie auch immer qualifizierten Mehrheit, ist gleichgültig gegenüber dem Tatbestand, daß es immer die *Vertreter der Länder* sind, die die Willensbildung und Beschlußfassung bestimmen und nicht der *Stab* der Organisation, der bei diesem ganzen Prozeß nur sozusagen Hilfestellung leistet.

Ich möchte den Typ des internationalen Beamten, den diese Art internationaler Wirtschaftsorganisationen — und wie gesagt, das sind bei weitem die Mehrheit — brauchen, als den *Sekretär-Typ* bezeichnen, wobei ich Sie allerdings bitten möchte, mehr an den englischen als an den deutschen Sinn des Wortes Sekretär zu denken. Natürlich ist die Aufgabe dieser internationalen Sekretäre z. T. mehr technischer Natur. Sie haben die Sitzungen vorzubereiten, Fragebogen zu entwerfen. Antworten zu koordinieren, Unterlagen bereitzustellen usw., und sie haben darüber zu wachen, daß die Ausführung der Beschlüsse möglichst korrekt erfolgt.

Aber ihre wesentliche Aufgabe ist eine andere und läßt sich nur mit dem englischen Wort „drafting" wiedergeben. Es ist der Sekretär des Komitees, der aus einer oft höchst wirren Diskussion in präziser Kürze das Wesentliche herausarbeiten, der den Berichten des Komitees und den Beschlüssen des Rats die adäquate Form geben muß. Das setzt zu-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nächst einmal eine Kunst des präzisen und knappen Formulierenkönnens voraus, wie sie leider nach meinen Erfahrungen die deutsche akademische Ausbildung nicht vermittelt und in der uns die carthesianische Schulung der Franzosen z. B. weit überlegen ist. Aber mehr noch: „draften"-können ist nicht nur eine technische Fertigkeit, sondern es ist zugleich eine diplomatische Kunst. Was von dem Sekretär einer internationalen Organisation durch seinen Beitrag zur Diskussion und letztens durch seinen „draft" erwartet wird, ist, daß er dazu beiträgt, die Basis für den möglichen Kompromiß zu finden; denn es gibt in der internationalen Organisation des hier geschilderten Typs nun einmal keine Beschlüsse, die nicht aus einem Kompromiß geboren werden. Er muß also in seinem „draft" geschickt versuchen, die extremen Positionen zu isolieren, unsachliche Standpunkte als unsachlich erkennen lassen, die vorgetragenen Argumente geschickt zu gewichten, — und alles das, ohne die Vertreter dieser Standpunkte und Argumente im Komitee oder im Rat vor den Kopf zu stoßen.

Er muß also einen sechsten Sinn für das Parallelogramm der Kräfte, wie es in jedem Komitee besteht, und für die Kunst des Möglichen haben. Er muß seine eigene Meinung, manchesmal sogar sein besseres Wissen sozusagen unter den Scheffel stellen. Und doch kann er nur Erfolg haben, d. h. zur klaren Herausarbeitung des Problems und zum schließlichen Finden des Kompromisses beitragen, wenn er die Materie überlegen beherrscht, wenn er mehr weiß als der einzelne Delegierte, und last not least, wenn man ihm glaubt, daß er nicht der Vertreter einer Richtung und einer Meinung, sondern daß er der objektive Sachwalter des Geistes und der Ziele der Organisation ist, der er dient.

Nun gibt es, wie Sie wissen, nicht nur jene typisch internationalen, sondern auch *supra-nationale* oder semi-supra-nationale Wirtschaftsorganisationen, wie wir sie etwa heute in Brüssel oder Luxemburg haben. Auch sie haben ihren Ministerrat und ihre Komitees; aber der internationale Stab hat hier eine ganz andere Stellung. Er hat ein Recht auf eigene Meinung, und die Position, die er in einer bestimmten Frage einnimmt, zählt, auch wenn vielleicht kraft des geltenden Statuts das letzte Wort bei den Ministern liegt. Besonders charakteristisch in diesem Sinne ist vielleicht die Regelung bei der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, wo in fast allen dem Ministerrat überlassenen Fragen die Kommission das Vorschlagsrecht hat und der Rat den Vorschlag der Kommission entweder annehmen oder ablehnen, aber nicht ändern kann.

Ein internationaler Stab dieser Art verlangt natürlich einen ganz anderen Typ an internationalem Beamten, den ich im Gegensatz zum Sekretär-Typ den *Promoter-Typ* nennen möchte. Weil die Willensbildung hier ganz oder z. T. beim Stab liegt, hat der Stab die Möglichkeit,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auf die Arbeit der Organisation einen direkt gestaltenden Einfluß auszuüben, eine *eigene* Politik zu entwerfen und zu verfolgen. Es scheint mir interessant darauf hinzuweisen, daß abgesehen von den halb- oder ganz supra-nationalen Organisationen, die wir in Europa haben, auch die internationalen Finanzorganisationen wie der IMF, die IBRD und die BIZ in Basel einen ganz ähnlichen Charakter haben. Die Natur der hier zu treffenden Entscheidungen, die Tatsache, daß im konkreten Sinne des Wortes Geld involviert ist, dessen richtiger Einsatz eine große Verantwortung und eine genaue Kenntnis der jeweiligen Verhältnisse verlangt, hat es mit sich gebracht, daß der Stab und seine Leitung eine äußerst selbständige Stellung gewonnen haben, daß auch hier das Vorschlagsrecht und damit die Promoterrolle weitgehend beim Stab liegen.

Es wäre aber falsch, den Unterschied zwischen diesen beiden Organisationstypen, den internationalen hier, den mehr supra-nationalen da, und seine Konsequenzen für die Arbeitsweise des Stabs zu überschätzen. Selbst eine ihrem Statut nach so rein supra-nationale Organisation wie die Montanunion in Luxemburg kann, wie die Erfahrung gezeigt hat, es sich auf die Dauer nicht leisten, in entscheidenden Fragen *gegen* den Willen der angeschlossenen Länder zu handeln. Alle diese Organisationen haben daher längst eingesehen oder lernen es täglich mehr, daß auch hier die Kunst des internationalen Stabes darin besteht, *die* Formel zu finden, die allen beteiligten Ländern zumutbar ist, und ziehen es vor, auch da, wo man vielleicht diktieren könnte, den Kompromiß anzustreben. Es ist kein Zufall, daß sich um die Europäische Wirtschaftskommission in Brüssel ein immer dichter werdender Kranz von Komitees und Sachverständigengruppen rankt, und daß die Kommission kaum Entscheidungen trifft oder Vorschläge macht, die sie nicht auf oft unzähligen Sitzungen mit den Vertretern der nationalen Verwaltungen durchdiskutiert hat.

Es gibt noch einen dritten Typ internationaler Wirtschaftsorganisationen, die sich auf Gebieten betätigen, wo die Interessen- oder Meinungsgegensätze so ausgeprägt sind, daß eine einheitliche Willensbildung nicht oder nur in seltenen Fällen möglich ist. Oft kommt das schon darin zum Ausdruck, daß sie sich nur den Namen von „study groups" geben, wie bei gewissen internationalen Rohstoffen. Oder aber eine solche fundamentale Schwäche der Organisation ist politisch bedingt wie z. B. bei der Economic Commission for Europe, der Europa-Tochter des Economic and Social Council der UN, als Folge des unüberbrückbaren Gegensatzes zwischen Ost und West.

Stellung und Funktion des Stabes in diesen Organisationen sind wiederum ganz verschieden von den bisher geschilderten Typen. Es kann vorkommen, daß die innere Ohnmacht der Organisation dem Stab oder

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

doch der Spitze des Stabes eine außerordentliche souveräne Stellung und eine hohe Gestaltungsmacht zuspielt, wie wir das auf politischer Ebene in der Stellung des UN-Generalsekretärs Hammarskjoeld erlebt haben und wie es für die Person von Gunnar Myrdal in den Anfangszeiten der Economic Commission for Europe zutraf. Üblicher ist aber, daß sich die Organisationen dieser Art für ihren Stab in erster Linie eines Typs bedienen, den ich — wiederum mit einem englischen Wort — als *consultant* charakterisieren möchte.

Es gibt diesen Typ allerdings nicht nur bei den ganz schwachen internationalen Organisationen, sondern eigentlich überall im internationalen Feld. Immer dann, wenn der Konflikt der Interessen unüberbrückbar scheint, wenn der verzweifelte Versuch gemacht werden soll, eine objektive Basis wenn schon nicht für die Beschlußfassung so doch wenigstens für die Urteilsbildung zu finden, dann bleibt nichts anderes übrig als der Rückgriff auf den Experten, auf den „weisen Mann". Das Kunststück ist dann nur, Experten zu finden, die international anerkannt sind, deren relative Objektivität nicht in Zweifel gezogen werden kann. Da auch das nur in der Regel im Wege des Kompromisses möglich ist, sind es meistens Teams oder Gruppen von solchen Experten, deren man sich bedient. Das GATT z. B. hat seine „panels" für die Schlichtung von Streitfragen oder hat Gruppen von Professoren beauftragt, Programme für die zukünftige Arbeit der Organisation aufzustellen. Auch die OEEC hat sich, wenn schwierige neue Aufgaben in Angriff zu nehmen waren, immer wieder des Expertengutachtens oder des Expertenteams bedient, so etwa bei der Vorbereitung des Europäischen Währungsabkommens, beim deutschen Sanierungsprogramm 1950 oder neuerdings bei der Ausarbeitung einer einheitlichen europäischen Energie-Politik mit der Hilfe des Robinson-Gutachtens. Selbst die Europäische Wirtschaftskommission hat ihre consultants wie etwa Professor Triffin und Professor Möller.

Aber für die oben erwähnten, in sich schwachen Organisationen gilt ganz generell, daß hier der Stab als solcher eine Art Consultant-Funktion bekommt, was z. B. deutlich darin zum Ausdruck kommt, daß die Berichte, die Organisationen wie die Economic Commission for Europe in Genf oder auch die FAO in Rom herausgeben, in der Verantwortung des Stabes erscheinen, etwas was z. B. bei der OEED ganz undenkbar wäre, wo jeder Bericht der im Namen der Organisation erscheint, die Zustimmung des Council, also aller Ländervertreter haben muß.

Der Consultant-Typ in den internationalen Wirtschaftsorganisationen hat das wunderbare Privileg, sagen und aussprechen zu können, was er denkt. Aber das ist auch alles. Sein Werk ist zunächst nicht mehr als ein Stück Papier. Er hat zwar, wenn man so will, die Macht der Idee auf seiner Seite; ob die Idee zur Tat wird, ist eine ganz andere

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Frage, auf die er keinen Einfluß hat. Das hängt ganz vom guten Willen und der Einsicht der an der Organisation beteiligten Länder ab. Das schließt natürlich nicht aus, daß das Werk all dieser Consultants in und um die internationalen Wirtschaftsorganisationen einen oft entscheidenden Beitrag zur Klärung und Objektivierung der Probleme und zur Erarbeitung neuer Ideen und Leitbilder geleistet hat.

Eines haben diese drei so verschiedenen Typen des Volkswirts in internationalen Organisationen, die ich vereinfachend den Sekretär-Typ, den Promoter-Typ und den Consultant-Typ genannt habe, gemeinsam: sie sind sozusagen *entnationalisiert.* Sie zählen und wiegen nur dann, wenn sie sich in ihrer Arbeit am Übernationalen, am Gemeinsamen, am Objektiven orientieren; wenn sie nicht als delegierte Vertreter ihrer Nation denken und handeln und wenn man ihnen das wirklich glaubt. Ich halte daher den Nationalitäten-Schlüssel bei der Besetzung der internationalen Posten, wie er besonders ausgeprägt bei einigen neuen europäischen Organisationen in Geltung ist, für eine ernste Gefahr. Wer auf eine nationale Quote in eine internationale Organisation einrückt, wird viel eher geneigt sein, sich als nationaler Vertreter zu fühlen, als wer im freien Wettbewerb mit den Vertretern aller anderen Nationen die Objektivität seines Denkens und Handelns immer erneut unter Beweis stellen muß.

Ich möchte, nachdem ich die verschiedenen Typen des internationalen Beamten, wie sie sich aus dem unterschiedlichen Charakter der bestehenden Organisationen ergeben, geschildert habe, doch noch mit einem Wort auf die Aufgaben zurückkommen. Die Aufgaben der internationalen Wirtschaftsorganisationen — ich spreche hier nur von den *führenden* Organisationen mit umfassenden Aufgabengebieten — haben in den Jahren nach dem Kriege mehrfach gewechselt, weil sich nacheinander neue Leitbilder in den Vordergrund geschoben haben. Ich möchte, grob gesprochen, drei Phasen unterscheiden.

Die erste Phase, die etwa die Jahre nach dem Krieg bis zur Korea-Krise umfaßt, war bestimmt von der Angst vor einer Wiederholung der schweren Wirtschaftskrisen, wie sie die Welt nach dem ersten Weltkrieg erlebt hat. Das herrschende Leitbild war also: *Vollbeschäftigung* um jeden Preis, und man glaubte, daß man das am ehesten durch nationale und internationale Planung erreichen könne. Es war die Zeit, wo die OEEC unter amerikanischer Anleitung einen Vier-Jahresplan zur Erreichung der „viability", also der Lebensfähigkeit Europas, ausarbeitete und in ihren Komitees die Investitionspläne auf dem Öl- und dem Stahlsektor usw. koordinierte. Es war die Zeit, wo die europäische Kohle teils in Genf durch die ECE, teils in Paris durch die OEEC „verteilt" wurde, und wo Gunnar Myrdal vom Chair der Economic Commission for Europe in Genf aus die deutsche Wirtschaftspolitik als „deflationistisch" brandmarkte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es dauerte glücklicherweise nicht allzulange, bis man erkannte, daß keine neue Weltwirtschaftskrise drohte und daß es gerade die Hinterlassenschaft der letzten großen Krise und des Krieges, nämlich der Protektionismus, die nationale Abschnürung und der Bilateralismus waren, die die volle Ausnützung des wirtschaftlichen Potentials Europas und der Welt verhinderte. In dieser zweiten Phase ging es daher um die *Liberalisierung* des Handels und des Zahlungsverkehrs. Es war die Hoch-Zeit der OEEC, in der nacheinander die Liberalisierungskodes für den Handel, für die unsichtbaren Transaktionen und für den Kapitalverkehr geschaffen wurden, in der die Europäische Zahlungsunion erst die Transferierbarkeit der europäischen Währungen und dann das Europäische Währungsabkommen die weltweite Konvertibilität schufen.

Wir sind heute in eine dritte Phase eingetreten, die am besten ihren Ausdruck findet in der Umwandlung der OEEC in die OECD, d. h. in eine Organisation für *Zusammenarbeit* und *Entwicklung*. In der Tat, was die zweite Phase uns gelehrt hat, ist, daß es mit der Freiheit des internationalen Handels und des Zahlungsverkehrs allein nicht getan ist, wenn die Welt, d. h. unsere westliche Welt, Frieden finden und den Wohlstand bewahren und weiterentwickeln soll. Drei Vorgänge erscheinen mir in diesem Sinne charakteristisch:

a) Da ist einmal die Herausbildung regionaler Wirtschaftsgemeinschaften, die in der Beseitigung der Wirtschaftsschranken zwischen Gruppen von Nationen unendlich viel weiter gehen wollen als es die OEED, das GATT oder der IMF können oder wollen. Wir haben solche regionalen Wirtschaftsgemeinschaften heute nicht nur in Europa, sondern die Ansätze dazu auch in Lateinamerika und in Asien.

b) Zweitens hat man zunehmend erkannt, daß die Beziehungen zwischen dem wirtschaftlich entwickelten, dem industrialisierten Teil und dem — viel größeren — unterentwickelten Teil der westlichen Welt nicht mehr länger dem freien Spiel der wirtschaftlichen Kräfte allein überlassen werden kann; daß hier vielmehr ein konzentrierter und koordinierter Einsatz großen Ausmaßes notwendig ist, wenn der Zusammenhang dieser Welt gewahrt und gegenüber dem drohenden Einbruch aus dem totalitären Osten abgeschirmt werden soll. Und so sehen wir heute die Weltbank sich mit Tochterorganen wie die International Finance Co-operation und die International Development Agency umgeben, die sie in den Stand setzen sollen, ihre Aufgaben in der unterentwickelten Welt besser zu erfüllen; und wir sehen die führenden industriellen Länder sich in dem Development Assistance Committee der OECD zusammenfinden, um ihre Leistungen für den unterentwikkelten Raum zu verstärken und zu koordinieren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

c) Drittens wächst immer mehr die Erkenntnis von der Interdependenz der Volkswirtschaften gerade in einer Welt mit konvertiblen Währungen und von der daraus resultierenden Notwendigkeit, die konkrete Wirtschafts-, Währungs- und Konjunkturpolitik zu koordinieren. Dazu gilt es zunächst einmal gemeinsame Normen des wirtschaftspolitischen Verhaltens im Sinne der finanziellen Stabilität zu entwickeln. Vorstufen dieses Prozesses sind die Länderanalysen, wie sie die OEED und der IMF, neuerdings auch die EWG, regelmäßig durchführen, und die den Sinn haben, durch Aussprache und Kritik die Grundlagen für eine im Großen einheitlich ausgerichtete Wirtschaftspolitik zu legen. Diese Länderanalysen haben ihre Krönung erfahren durch die nationalen Sanierungen wie sie die Stäbe des IMF und der OEEC, z. T. gemeinsam, in einer Anzahl von Ländern in den letzten Jahren mit nicht geringem Erfolg durchgeführt haben.

Was in diesem Sinne als notwendig erkannt worden ist, findet seinen Ausdruck klassisch in der neuen Konvention der OEED, deren Ziel das größtmögliche ökonomische Wachstum der westlichen Welt unter den Bedingungen finanzieller Stabilität ist und die dieses Ziel mit den drei einfachen Mitteln erreichen will: a) sich gegenseitig zu unterrichten, b) sich auf einer regelmäßigen Grundlage gegenseitig zu konsultieren und c) eng zusammenzuarbeiten und wo notwendig koordinierte Maßnahmen zu ergreifen.

Diesem Vorgehen liegt die klare Erkenntnis zugrunde, daß in einer Welt konvertibler Währungen, die nicht mehr über den Automatismus des Goldstandards verfügt, „differentials" gleich welcher Art, ob es nun „differentials" im Wachstum, in der Konjunkturlage oder in den Zinssätzen sind, auf die Dauer nicht erträglich sind, und daß wirksame Formen der Koordination der Wirtschaftspolitik gefunden werden müssen, wenn die westliche Welt überleben soll.

Ich habe die Schaffung der OEED als ein Beispiel für diese wachsende Erkenntnis genannt. Ich könnte auf andere hinweisen wie z. B. die zunehmende Bedeutung, die die monatlichen Treffen der Notenbank-Präsidenten in Basel gewonnen haben, den Konjunktur-Rat, den die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft geschaffen hat, und ich mag schließlich noch auf die Idee von Professor Triffin hinweisen, die letztens darauf hinausläuft, durch eine Internationalisierung der Geldschöpfung den Wachstumsprozeß der Weltwirtschaft von einer Stelle aus koordinierend zu steuern.

Sie sehen also, die neuen Tendenzen im Raum der internationalen Organisationen drängen sowohl zur Verdichtung regionaler Bindungen wie zu einer engeren Verflechtung im weltweiten Rahmen, wofür mir wiederum die Umbildung der OEEC in eine atlantische Organisation un-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ter teilweiser Hinzuziehung auch von Japan, charakteristisch erscheint. Für diesen Gestaltungs- und Aufgabenwandel der internationalen Organisationen brauchen wir einen *neuen* Typ Volkswirt, einen Typ, der es gelernt hat, wahrhaft übernational zu denken, der die ökonomischen Kategorien beherrscht, die sich aus der Tripolarität der Welt ergeben, in der wir leben — industrielle Länder, unterentwickelte Länder, totalitäre Länder — und der begriffen hat, daß Freiheit, politische und wirtschaftliche, auf die Dauer nur durch Einordnung — co-ordination sagt noch treffender das englische Wort — möglich ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Voraussetzungen, Möglichkeiten und Grenzen der Mitwirkung des Wirtschaftswissenschaftlers an der Formulierung und Lösung wirtschaftspolitischer Aufgaben in internationalen Organisationen

Von *L. Duquesne de la Vinelle*

Die Entwicklung des technischen Fortschritts und die Ausdehnung der Aufgaben der Regierungen haben eine erhebliche Zunahme der Zahl der technischen Mitarbeiter mit sich gebracht. Das ist in den meisten Betrieben sowie bei nationalen Verwaltungen und internationalen Organisationen der Fall gewesen. Unter diesen technischen Mitarbeitern befindet sich, hauptsächlich seit dem Kriege, eine steigende Zahl Wirtschaftswissenschaftler.

Dies hat die Arbeit der mit politischer Verantwortlichkeit betrauten Personen wesentlich geändert. Man kann jedoch einen großen Unterschied feststellen zwischen denjenigen Problemen, die bei der Zusammenarbeit der Ökonomen und Politiker auftauchen und denjenigen, die bei der Zusammenarbeit der Politiker mit anderen Arten von Technikern auftreten.

Es kann geschehen, daß der Politiker den Standpunkt dieser letzteren nicht versteht und daß deshalb Mißverständnisse entstehen, die es für den Politiker schwierig machen, seine technischen Mitarbeiter zu kontrollieren. Der Politiker würde es z. B. schwierig finden, richtig zu beurteilen, inwieweit die von seiten der technischen Mitarbeiter vorgeschlagenen Aufgaben tatsächlich gerechtfertigt sind. Diese Schwierigkeiten sind in gewissen Fällen nicht leicht zu lösen. Sie sind jedoch kein Anlaß zu einem Konflikt zwischen Politiker und Techniker, wenigstens im Rahmen der Zuständigkeit des Technikers als solchem. Es hat selbstverständlich keinen Zweck für einen Minister, dem Ingenieur oder dem Arzt in Fragen des Straßen- oder Brückenbaus oder der Heilkunde zu widersprechen. Anders verhält es sich bei der Zusammenarbeit mit dem Ökonomen!

Die Fragen, die zu den Aufgaben des Ökonomen gehören, sind in den meisten Fällen keineswegs rein technisch zu behandeln. Diese Fragen nehmen in der Tat zu gleicher Zeit technische und politische Aspekte an, und diese Aspekte sind nicht zu trennen. Es gibt zwei Gründe dafür: einmal sind viele wirtschaftspolitische Maßnahmen nicht ohne

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Konsequenzen für die Interessentengruppen, deren Stellungnahmen für den Politiker selbstverständlich von Bedeutung sind. Die Frage z. B. ob man ein Budgetdefizit durch eine Erhöhung der direkten oder indirekten Steuern oder — im Gegenteil — durch Staatsanleihen decken soll, kann man nicht ohne Rücksicht auf die Interessen der verschiedenen Gruppen von Steuerzahlern betrachten. Die technischen und politischen Aspekte eines ähnlichen Problems lassen sich unterscheiden, aber nicht trennen.

Zum zweiten werden viele wirtschaftspolitische Maßnahmen auf Grund doktrinärer Ansichten beurteilt. Um ein weiteres Beispiel zu erwähnen, ist es in dieser Hinsicht nicht gleichgültig, die Brennstoffmärkte durch eine Heizölsteuer oder durch eine Aufsicht über die Schaffung von neuer Kapazität zu regulieren.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich die Schlußfolgerung, daß die Problematik der Zusammenarbeit zwischen Politiker und Ökonom ganz besonders kompliziert sein muß. Zwei alternative Gefahren bestehen, nämlich, daß die Mitwirkung des Ökonomen zu scharfen Konflikten mit dem Politiker führt, oder im Gegenteil, daß der Wirtschaftler sich auf rein technische Überlegungen beschränkt, mit dem Ergebnis, daß seine Beiträge zur Bildung der wirtschaftspolitischen Entschließungen einen großen Teil ihrer Bedeutung verlieren. Bei der Arbeit in den internationalen Organisationen erreichen diese Schwierigkeiten ihren Höhepunkt.

Die widerstreitenden Interessen werden in internationalen Organisationen nämlich von unabhängigen und souveränen Regierungen verteidigt, und die damit verbundenen Schwierigkeiten sind selten durch Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit zu lösen. Deshalb können praktisch nur einstimmig annehmbare Kompromisse vorgeschlagen werden. Das gilt insbesondere für die bedeutendsten Entschließungen. Die Lage bezüglich doktrinärer Präferenzen ist im wesentlichen die gleiche. Die Wünsche der Mehrheit müssen unbedingt denen der Minderheit entgegenkommen. Man kann nicht hoffen, daß die Mehrheit ihren Willen durchsetzt, wie es innerhalb des einzelnen Landes der Fall ist. Internationale Ministerräte sind von diesem Standpunkt aus nicht mit nationalen Regierungen zu vergleichen. Unter diesen Umständen ist eine sehr enge Zusammenarbeit von Ökonomen und Politikern besonders notwendig. Wenn der Wirtschaftler sich auf rein technische Überlegungen beschränken würde, wären seine Schlußfolgerungen sehr selten brauchbar, und seine Mitarbeit wäre kaum von Nutzen. Darüber hinaus wäre die Gefahr außerordentlich groß, daß die Kohärenz der internationalen Wirtschaftspolitik wegen des Zusammenspiels der streitenden Interessen und doktrinären Präferenzen vollkommen verloren ginge. Es scheint deshalb die Aufgabe des Wirtschaftlers

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

in internationalen Organisationen zu sein, sich unbedingt mit beiden — sowohl technischen als auch politischen — Aspekten der wirtschaftspolitischen Fragen zu befassen.

Diese Zweiseitigkeit seiner Arbeit nimmt jedoch bei der Vorbereitung und bei der Formulierung der Entschließungen eine unterschiedliche Form an. Solange es sich darum handelt, eine bestimmte Entschließung innerhalb der internationalen Organisationen *vorzubereiten,* kann und soll der Wirtschaftler die rein wirtschaftlichen Aspekte des Problems sehr deutlich hervorheben und die politischen Aspekte getrennt betrachten. Interne Dokumente sind für die Orientierung der internationalen hohen Beamten bestimmt. Der Wirtschaftler soll ihm die Möglichkeit geben, sich klar und deutlich die rein wirtschaftlichen und die politischen Seiten einer Angelegenheit zu überlegen.

Man erreicht ein zweites Stadium, wenn von der Ausarbeitung einer annehmbaren Lösung die Rede ist. Dann sind politische und wirtschaftliche Überlegungen nicht mehr zu trennen. Der Entwurf eines Vorschlages soll dem Doppelkriterium der wirtschaftlichen Kohärenz und der Annehmbarkeit entsprechen. Nun kann man nur die Gründe unterschiedlich darstellen, wobei die vorgestellte Lösung beiden Kriterien entspricht.

Letzten Endes wirft die Formulierung eines Vorschlages ihre spezifischen Probleme auf. Diese soll nicht nur rationell, sondern auch mit diplomatischem Geschick aufgesetzt werden.

Damit ist die Arbeit des Wirtschaftlers noch nicht zu Ende. Nachdem ein Vorschlag von einer internationalen Organisation einem Ministerrat oder den nationalen Regierungen unterbreitet worden ist, ist es in den meisten Fällen noch notwendig, darüber zu verhandeln. Es kommt dann dem Wirtschaftler zu, den Vorschlag zu verteidigen und zu eventuellen Abänderungen beizutragen, um seine politische Annehmbarkeit zu steigern, ohne seine wirtschaftliche Logik zu gefährden.

Offensichtlich hat die Wirksamkeit derartiger Aufgaben ihre Grenzen. Je zahlreicher die Länder sind, die zu einer internationalen Organisation gehören, um so schwieriger ist es, Vorschläge auszuarbeiten, die zugleich allen Kriterien der wirtschaftlichen Kohärenz, der politischen Annehmbarkeit und den doktrinären Präferenzen entsprechen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Voraussetzungen, Möglichkeiten und Grenzen der Mitwirkung von Wirtschaftswissenschaftlern an der Formulierung und Lösung wirtschaftspolitischer Aufgaben in öffentlichen Unternehmungen

Von *Paul Binder*

Im Gegensatz zu den wirtschaftspolitischen Aufgaben einer Regierung, eines Parlaments, einzelner Ministerien, internationaler Organisationen oder auch denen einer Zentralnotenbank sind die wirtschaftspolitischen Aufgaben der öffentlichen Unternehmungen aufs engste mit den ihnen übertragenen betrieblichen Aufgaben verquickt. Denn nur über den Weg der Erfüllung ihres eigentlichen Betriebszweckes vermögen die öffentlichen Unternehmen den an sie gestellten wirtschaftspolitischen Anforderungen zu entsprechen. Infolgedessen muß bei den öffentlichen Unternehmungen das Thema auch auf die Mitwirkung bei der Formulierung und Lösung betriebswirtschaftlicher Aufgaben ausgedehnt werden.

Das setzt die Mitwirkung eines volkswirtschaftlich geschulten Betriebswirts voraus. Dem Wirtschaftswissenschaftler im Betriebe selbst kommt nicht die gleiche Bedeutung zu: Wollten die öffentlichen Unternehmungen sich eigene volkswirtschaftliche Abteilungen zulegen, so liefe dies in Anbetracht ihrer beschränkten finanziellen Möglichkeiten auf eine Doppelarbeit mit unzulänglichen Mitteln hinaus. Soweit volkswirtschaftliche Daten und Perspektiven benötigt werden, verfahren die öffentlichen Unternehmen wirtschaftlicher, wenn sie sich dabei auf unsere großen Konjunkturinstitute stützen. Auch wird ein betriebsabhängiger Wirtschaftswissenschaftler, er mag noch so begabt und geschickt sein, in seinem Unternehmen niemals das gleiche Gewicht haben wie ein außenstehender unabhängiger Berater. Infolgedessen wird bei der weiteren Behandlung des Themas auf den selbständigen Berater der öffentlichen Unternehmen abgehoben.

Die Notwendigkeit einer Beratung hängt mit unserer Wirtschaftsdynamik, d. h. mit dem beschleunigten Wachstum unserer Wirtschaft zusammen. Es sei zur Verdeutlichung dieses Sachverhalts kurz auf die amerikanischen Verhältnisse verwiesen. Die hohe Produktivität der amerikanischen Wirtschaft, die im Vergleich zu Westdeutschland in einem fast doppelt so hohen materiellen Lebensstandard zum Ausdruck

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kommt, beruht nur zu einem sehr geringen Teil auf besonderen Naturreichtümern der Vereinigten Staaten und auch nur zu einem kleinen Teil auf der Uniformität des amerikanischen Geschmacks und damit der amerikanischen Nachfrage sowie auf der bekannten Verschwendung der Amerikaner. Sie ist in der Hauptsache auf die der amerikanischen Wirtschaft innewohnenden Dynamik zurückzuführen. Sie entstand zu den Zeiten der großen Einwanderungen, die nicht nur eine ständige Ausweitung der nordamerikanischen Wirtschaft bedingten, sondern vor allem auch dazu führten, daß Jahr für Jahr neue Produktionsanlagen der modernsten Bauart entstanden im Gegensatz zu Europa, dessen Bevölkerung sehr viel langsamer anwuchs. Diese modernen Anlagen haben zu einer beschleunigten Erneuerung auch der bereits bestehenden Anlagen gezwungen, so daß sich in den Vereinigten Staaten ein ganz anderer Rhythmus der Modernisierung herausgebildet hat als bei uns in Europa. Dazu kommt, daß der Amerikaner weniger handwerklich, sondern mehr kaufmännisch gesonnen ist und sein Unternehmen in viel stärkerem Maße auf die Anforderungen des Marktes ausgerichtet hat, besonders im Gegensatz zu der sehr viel konservativeren englischen Industrie. Daraus haben sich eine bewegliche unternehmerische Mentalität und Haltung entwickelt. Die raschen Veränderungen der Grundlagen alles individuellen Wirtschaftens haben in den Vereinigten Staaten in Verbindungen mit dieser Haltung dazu geführt, daß sich die amerikanischen Unternehmungen in weit stärkerem Maße, als es bei uns üblich ist, der Mitwirkung außerbetrieblicher Berater bedienen, und zwar nicht nur auf technischem Gebiet, sondern auch in Fragen der allgemeinen Unternehmensführung, also unter anderem auch bei der Anpaßung des Unternehmens an die veränderten volkswirtschaftlichen Daten. So kommt es, daß in den Geschäftsberichten amerikanischer Unternehmen vielfach der Managing Consultant und auch die werbeberatende Firma als ständige Mitarbeiter des Unternehmens besonders genannt werden.

Von dem Geist solcher Aufgeschlossenheit und der Bereitschaft, fremden Rat anzunehmen, sind wir in Deutschland im allgemeinen noch erheblich entfernt. Der deutsche Unternehmer ist in der Regel davon überzeugt, daß nur er allein am besten beurteilen könne, was seinem Unternehmen fromme; und erst allmählich bricht sich die Erkenntnis Bahn, daß es nicht nur auf technischem Gebiet, sondern auch in anderen Fragen der Unternehmensführung zweckmäßig und vorteilhaft ist, sich fremden Rats zu bedienen. Dabei kommt es nicht darauf an, daß der Berater über spezielle Branchenkenntnisse verfügt, sondern es ist wichtiger, daß er volkswirtschaftlich geschult ist, daß er betriebswirtschaftlich folgerichtig zu denken vermag und daß er über praktische Organisationserfahrungen verfügt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Was über die deutsche Privatwirtschaft gesagt wurde, gilt auch für die öffentlichen Unternehmen. Auch dort ist die Einstellung zur Unternehmensberatung eine unterschiedliche. Man kann sogar sagen, daß die Bereitwilligkeit, sich von außen fachmännischen Rat zu holen, bei den öffentlichen Unternehmungen mit Rücksicht auf ihre Verantwortung gegenüber politischen Gremien vielleicht um einige Grade größer ist als in der Privatwirtschaft. Es gibt sicher aber auch Fälle, wo Selbstgefühl und Selbstbewußtsein der Unternehmensleitung und die hohe Vorstellung, die man von der volkswirtschaftlichen Bedeutung des eigenen Unternehmens hat, der Mitwirkung wirtschaftswissenschaftlicher Berater im Wege stehen. In jedem Falle ist aber die Bereitschaft, sich beraten zu lassen, die erste Voraussetzung für die Mitwirkung von Wirtschaftswissenschaftlern an der Formulierung und Lösung wirtschaftspolitischer Aufgaben.

Demgegenüber spielen die inneren Voraussetzungen für eine erfolgreiche Beratung eine untergeordnete Rolle. Jede Beratung setzt zunächst eine intime Kenntnis des Beratungsgegenstandes voraus. Sie hat daher mit einer sorgfältigen diagnostischen Untersuchung zu beginnen. Wie ein gewissenhafter Arzt nicht allzuviel auf die Aussagen seiner Patienten geben darf, sondern selbst sorgfältig untersuchen muß, so darf der Berater sich nicht auf einen Gedankenaustausch mit dem Vorstand und dem leitenden Angestellten eines Unternehmens beschränken, sondern muß sich über Einzelheiten des Unternehmens selbst unterrichten, zumal dabei häufig Tatbestände zu Tage gefördert werden, die bei einem großen Unternehmen nie zur Kenntnis des Vorstandes zu gelangen pflegen. Die unmittelbare Einholung von Informationen bei Mittel- und Unterinstanzen bereitet in der privaten Wirtschaft keine Schwierigkeiten. Öffentliche Unternehmen, die noch nach dem Modell einer Behörde organisiert sind, können sich jedoch daran stoßen, daß Untergebene des Vorstandes unmittelbar Auskünfte erteilen sollen. Auch kann es bei einem nach behördlichem Schema aufgebauten Unternehmen vorkommen, daß die Sachbearbeiter gar nicht bereit sind, mit der Sprache offen herauszurücken. In diesen Fällen muß erst eine Atmosphäre gegenseitigen Vertrauens geschaffen werden. Der Sachbearbeiter muß wissen, daß er, wenn er eine von der Geschäftsleitung abweichende Beurteilung der von ihm bearbeiteten Materie vertritt, durch den Berater nicht bloßgestellt wird, und der Vorstand des Unternehmens muß die Gewißheit haben, daß ihm Gelegenheit gegeben wird, zu allen Daten und Auffassungen, die der Berater auf diese Weise zusammenträgt, Stellung zu nehmen.

Ein Wirtschaftswissenschaftler als Unternehmensberater ist, gerade wenn er seine Aufgabe zur Zufriedenheit des beratenden Unternehmens erfüllen will, kein Spezialist. Er benötigt daher bei der Durch-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

führung seiner Aufgabe volkswirtschaftliche Daten und Perspektiven, technische Spezialuntersuchungen und Marktanalysen, zu deren Beistellung das beratene Unternehmen sich bereitfinden muß. Wenn ihm wirklich an einer gründlichen Beratung gelegen ist, wird es die damit verbundenen Ausgaben nicht scheuen.

Zu den Voraussetzungen gehören auch die Organisation der Beratung und die Frage der Honorierung des ständigen Beraters. Normalerweise wird sich ein öffentliches Unternehmen nur *einen* ständigen Berater leisten können. Das schließt nicht aus, daß es bei besonders kritischen Fragen und insbesondere, wenn hinsichtlich ihrer Beurteilung zwischen den verantwortlichen Gremien des Unternehmens und dem Berater Meinungsverschiedenheiten bestehen, auch noch einen zweiten oder gar einen dritten Berater hinzuzieht. Nur wenige öffentliche Unternehmen sind jedoch so groß, daß sie sich ein beratendes Gremium leisten können. Es ist auch fraglich, ob den Unternehmen mit einem solchen Gremium gedient ist. Eine wirkliche Konzeption, d. h. ein zusammenhängender und nach jeder Richtung hin durchdachter Rat, ist von einer Kommission niemals zu erwarten. Das Niveau und die Wertigkeit ihrer Stellungnahme hängt erfahrungsgemäß von ihrem Vorsitzenden oder von ihrem Berichterstatter ab. Die Mitwirkung der übrigen Kommissionsmitglieder kann immer nur darin bestehen, die Einseitigkeiten jeder persönlichen Stellungnahme auszugleichen. Auch wird eine Kommission sich nie so intensiv mit der Materie befassen wie ein Einzelberater, dessen Beratung im Mittelpunkt seiner beruflichen Aufgaben steht, während die Mitglieder einer Kommission ihre beratende Tätigkeit in der Regel doch nur am Rande ihrer sonstigen beruflichen Obliegenheiten ausüben, und allein schon deshalb ihre beratende Tätigkeit nicht in der gleichen umfassenden Weise und mit der gleichen Intensität ausüben können wie ein hauptberuflicher Einzelberater. Seine Einseitigkeiten kann dieser im klärenden Gespräch mit den verantwortlichen Gremien der öffentlichen Unternehmen, mit den Vertretern ihrer Fachverbände, mit denen der zuständigen Behörden und mit Wirtschaftspolitikern weitgehend selbst beseitigen. Er hat dabei die Möglichkeit, eine nach Niveau und Vielseitigkeit viel fruchtbarere Partnerschaft für diese Gespräche auszuwählen, als sie eine zahlenmäßig beschränkte Sachverständigenkommission häufig zu bieten vermag. Der Verfasser spricht sich daher für den Einzelberater aus.

Eine weitere Voraussetzung für die ständige Beratung der öffentlichen Unternehmen ist die Honorierung des ständigen Beraters. Es bieten sich hierfür zwei Möglichkeiten, einmal eine feste Honorierung auf Grund eines Beratungsvertrages oder die Honorierung einzelner Leistungen. Der Verfasser befürwortet die zweite Lösung. Die feste Honorierung ist nämlich nur dann wirtschaftlich gerechtfertigt, wenn ihr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auch eine ziemlich gleichmäßige Leistung zugrunde liegt. Ist dies nicht der Fall, wie es bei der Mitwirkung an wirtschaftspolitischen Aufgaben die Regel sein wird, dann zahlt entweder das Unternehmen zu viel, oder der Berater leistet mehr, als ihm honoriert wird. Vor allem löst die Pauschalierung des Honorars zwangsläufig und vielfach unbewußt die Tendenz aus, den Arbeitseinsatz so knapp wie möglich zu halten. Beide Teile fahren daher besser, wenn die erbrachten Leistungen nach Arbeitszeit und Wertigkeit jeweils gesondert honoriert werden. Diesem Vorschlag steht es nicht entgegen, wenn in Beratungsverträgen ein Minimum an Beratungstagen vereinbart und fest honoriert wird und für zusätzliche Leistungen Sonderhonorare vorgesehen werden.

Die beratende Tätigkeit muß immer ihren schriftlichen Niederschlag finden, nicht nur zum Nachweis der erbrachten Leistung, sondern auch, um die Mitverantwortung des Beraters klar abzugrenzen. Das schließt nicht aus, daß der Berater den Inhalt seiner Ratschläge mündlich erläutert und dieserhalb zu Sitzungen des Vorstandes oder des Aufsichtsrats oder Beirats des beratenen Unternehmens mit hinzugezogen wird.

Die Erörterung der Voraussetzungen für die Mitwirkung des Wirtschaftswissenschaftlers an den wirtschaftspolitischen Aufgaben der öffentlichen Unternehmen wäre jedoch nicht vollständig, wenn nicht auch die Grundfrage geklärt werden würde, ob und gegebenenfalls inwieweit die öffentlichen Unternehmungen überhaupt wirtschaftspolitische Aufgaben zu erfüllen haben. Die Bejahung dieser Frage ist keineswegs selbstverständlich. Die Tatsache, daß sich die betreffenden Unternehmen im Besitz der öffentlichen Hand befinden, ist als solche noch keine Veranlassung dazu, ihnen auch wirtschaftspolitische Aufgaben zu übertragen. Vielfach wird die wirtschaftliche Aufgabenstellung aus der Gemeinwirtschaftlichkeit eines großen Teiles der öffentlichen Unternehmen abgeleitet. Dies zwingt dazu, den Begriff der Gemeinwirtschaftlichkeit zu klären. Er hat einen doppelten Inhalt. Er besagt zunächst, daß die von der öffentlichen Hand konzessionierten und ihr überwiegend selbst gehörenden Monopolbetriebe nicht nach kapitalistischen, sondern nach gemeinwirtschaftlichen Gesichtspunkten geleitet werden sollen. Das heißt, es soll an Stelle einer Maximierung der Gewinne im Interesse des Allgemeinwohls eine Maximierung der Leistungen unter angemessener Verzinsung des investierten Eigenkapitals angestrebt werden, wobei auch den Erfordernissen des weiteren Ausbaues der gemeinwirtschaftlichen Betriebe in angemessener Weise (anteilige Selbstfinanzierung) Rechnung getragen werden muß.

Daneben kennen wir noch einen zweiten Begriff der Gemeinwirtschaftlichkeit, wenn nämlich die öffentlichen Unternehmungen im Interesse des Allgemeinwohls zu Lasten ihres Gewinnes (oder letztenendes

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

u. U. zu Lasten einzelner Klienten, die einen Monopolpreis entrichten müssen) Leistungen erbringen, die ihnen nicht oder nicht voll honoriert werden. Gegen diese Lastenverteilung hat sich die mit der Untersuchung der wirtschaftlichen Verhältnisse der Deutschen Bundesbahn unter dem Vorsitz von Präsident Brand betraute Kommission gewandt und die Auffassung vertreten, daß die Entscheidung über die wirtschaftspolitische Aufgabenstellung eines öffentlichen Unternehmens wie z. B. der Deutschen Bundesbahn bei den wirtschaftspolitischen Instanzen und nicht bei den öffentlichen Unternehmen liegen soll und daß die politischen Instanzen den öffentlichen Unternehmen den Verlust zu ersetzen haben, den die Erfüllung wirtschaftspolitischer Aufgaben den öffentlichen Unternehmungen verursacht. Auf Grund dieser Stellungnahme ist in der weiteren Diskussion in der Öffentlichkeit der Begriff der sogenannten „bezahlten Gemeinwirtschaft" geprägt worden.

Die Kommission hat sich aus Gründen einer klaren Abgrenzung der Verantwortung für diese Lösung entschlossen, die heute in wachsendem Maße von der Öffentlichkeit anerkannt und von der Regierung auch befolgt wird. Einmal ist festzustellen, daß die gemeinwirtschaftlichen Subventionen niemals der Allgemeinheit, sondern immer nur Einzelinteressen zugute kommen und daß die Übersicht und die Beurteilung ihrer Angemessenheit verloren gehen müssen, wenn die Entscheidung darüber gleichsam in den politischen Unterbau, nämlich auf die öffentlichen Unternehmen abgeschoben wird, anstatt die Entscheidung über den Fortbestand, die Neueinführung oder die Aufhebung wirtschaftspolitischer Maßnahmen bei den hierfür zuständigen politischen Instanzen; nämlich Bund, Ländern und Gemeinden, zu belassen. Zum anderen hat sich gezeigt, daß das kaufmännische Verantwortungsgefühl der Leitung der öffentlichen Unternehmungen darunter leidet, wenn die Bemühungen um eine eigenwirtschaftliche Betriebsführung immer wieder durch unbezahlte gemeinwirtschaftliche Auflagen durchkreuzt werden, die jeden klaren Rentabilitätsnachweis unmöglich machen.

Die Kommission hat auch die Betriebspflicht, die Beförderungspflicht, die Fahrplan- und Tarifpflicht sowie den Staffeltarif nicht als Instrumente der Wirtschaftspolitik und damit als gemeinwirtschaftliche Auflagen anerkannt, sondern die Erfüllung dieser Verpflichtungen als im eigenen Interesse der öffentlichen Verkehrsunternehmen liegend angesehen, zumal die DB auch keinen Nachweis dafür erbringen konnte, daß ihr aus der Erfüllung dieser Pflichten besondere, betriebswirtschaftlich nicht zu vertretende Lasten erwachsen. Die Betriebspflicht besagt lediglich, daß die einem öffentlichen Unternehmen gewährte Konzession dieses auch verpflichtet, die Konzession auszuüben. Sie verpflichtet das Unternehmen jedoch nicht, dabei unwirtschaftlich zu verfahren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Beförderungspflicht besagt nur, daß ein öffentliches Verkehrsunternehmen bei der Beförderung keinen Verkehrsteilnehmer ausschließen darf, im Gegensatz zur privaten Wirtschaft, die die Bedienung eines mißliebigen Kunden ablehnen kann. Dieser Grundsatz der Nichtdiskriminierung folgt aus der öffentlichen Konzessionierung der Verkehrsunternehmen, er beinhaltet aber nicht, daß diese verpflichtet seien, unrentable Verkehre aufrechtzuerhalten. Wenn im speziellen Fall der Deutschen Bundesbahn für die dauernde Stillegung von Nebenbahnen die Zustimmung der Bundesregierung eingeholt werden muß, so beruht dies darauf, daß diese Nebenbahnen seinerzeit vielfach auf besonderen Antrag des Gesetzgebers errichtet worden sind, also von Anfang an ein politicum waren. Die Fahrplanpflicht liegt im Wesen des Dienstleistungsgewerbes. Ein geordneter Verkehrsbetrieb ist ohne Veröffentlichung von Fahrplänen nicht zu führen. Ebenso liegt die Veröffentlichung der Verkehrstarife im Betriebsinteresse, auch die Bindung der Tarife an eine behördliche Genehmigung ist nicht Ausfluß einer wirtschaftspolitischen Zielsetzung, wenn diese auch — vor allem in früherer Zeit — von der Genehmigungsbehörde damit verbunden gewesen sein kann, sondern ist eine Folge der Tatsache, daß es sich bei den Verkehrsbetrieben um ein Dienstleistungsgewerbe handelt. In gleicher Weise sind die Tarife anderer Dienstleistungsgewerbe wie der Banken und Versicherungen, Kaminfeger, Wirtschaftsprüfer und Rechtsanwälte genehmigungspflichtig. Die nähere Begründung der Notwendigkeit, Grenzen für die Tarifgebarung vorzuschreiben, würde hier zu weit führen. Und schließlich ist der Staffeltarif der DB im Güterverkehr — im Personenverkehr hat sie ihn bekanntlich im Gegensatz zu ausländischen Bahnen und zu den öffentlichen Nahverkehrsunternehmungen nicht angewandt — nicht Ausfluß einer besonderen wirtschaftspolitischen Zielsetzung, sondern ihrer eigenen Kostenstruktur. Diese Ausführungen mußten gemacht werden, um darzutun, daß selbst beim größten öffentlichen Unternehmen Westdeutschlands keine in seiner Struktur begründeten gemeinwirtschaftlichen Aufgaben vorliegen, sondern daß diese immer nur von den politischen Instanzen gestellt werden können. Die Mitwirkung des Wirtschaftswissenschaftlers kann insoweit bei den öffentlichen Unternehmungen nur darin bestehen, eine klare Abgrenzung zwischen den eigenwirtschaftlichen Aufgaben und den wirtschaftspolitischen Aufgaben zu treffen und die Kosten bzw. die Betriebsverluste, die die Erfüllung wirtschaftspolitischer Aufgaben mit sich bringen, genau zu errechnen.

Wenn der Begriff der Gemeinwirtschaft zwei verschiedene Inhalte hat, nämlich einmal den Grundsatz der Maximierung der Leistungen der Monopolbetriebe und zum anderen den der sogenannten „bezahlten Gemeinwirtschaft", so kann man den Begriff der wirtschaftspolitischen Aufgabe ebenfalls verschieden interpretieren, je nachdem, ob

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

man den Akzent auf die wirtschaftliche oder auf die politische Seite der Aufgabe legt. Soweit es sich um politische Aufgaben spezieller Art handelt, sollte man sich dahin entscheiden, daß die Verantwortung dafür von den politischen Instanzen und nicht von den öffentlichen Unternehmen zu tragen ist. Legen wir jedoch den Akzent auf die wirtschaftliche Seite der Aufgabe, so fragt sich, ob die öffentlichen Unternehmen nicht auch insoweit wirtschaftspolitische Aufgaben erfüllen, als sie sich im Rahmen ihrer Eigenwirtschaftlichkeit halten. Wir sprechen allgemein auch dann von Wirtschaftspolitik, wenn einzelne Zweige der Wirtschaft ihre Interessen gegenüber ihren Abnehmern, ihren Konkurrenten, ihren Zulieferanten und ihren Arbeitnehmern verfechten. Es handelt sich dabei um Zielsetzungen, die nicht das einzelne Unternehmen allein betreffen, sondern jeweils eine Gruppe von Unternehmungen und deren Durchsetzung wegen der damit verbundenen mittelbaren und unmittelbaren Auswirkungen die gesamte Volkswirtschaft berührt. In diesem Sinne sind den öffentlichen Unternehmen im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit sehr wohl auch wirtschaftspolitische Aufgaben gestellt. Es sei nur an den Einfluß der Lohn- und Gehaltstarifpolitik von Post und Eisenbahn und der übrigen öffentlichen Dienste auf das gesamte deutsche Lohn- und Gehaltsniveau erinnert. Änderungen in der Verkehrsbedienung und den Verkehrstarifen sind ein Stück Verkehrspolitik, die Gestaltung der Wasserversorgung und der Abwasserregulierung, die Veränderungen der Energieversorgung sind nicht nur eigenwirtschaftliche, sondern gleichzeitig auch wirtschaftspolitische Maßnahmen im Sinne der oben getroffenen Definition. In der Regel wird nach Ausklammerung der spezifisch politischen Aufgaben die wirtschaftspolitische Aufgabenstellung der öffentlichen Unternehmungen in der Gestalt von Anforderungen des Marktes an diese herangetragen werden.

Damit ist auch zum Ausdruck gebracht, daß sich die Mitwirkung des Wirtschaftswissenschaftlers in erster Linie wird darauf konzentrieren müssen, die Rückwirkungen der konjunkturellen und strukturellen Entwicklungen unserer Wirtschaft richtig vorauszusehen und Mittel und Wege zu finden, die öffentlichen Unternehmungen auf ihre künftigen Aufgaben vorzubereiten.

Nach dieser eingehenden Untersuchung der technischen Voraussetzungen und der Aufgabenstellung können die Möglichkeiten der Mitwirkung bei wirtschaftspolitischen Aufgaben verhältnismäßig kurz umrissen werden.

Sie bestehen

1. in der Möglichkeit für den Vorstand oder die verantwortlichen Gremien der öffentlichen Unternehmen, bei der Erörterung wirtschaftspolitischer Fragen mit dem Berater die eigenen Gedanken zu klären;

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. in der Möglichkeit, sich bei der Durchsetzung ihrer wirtschaftspolitischen Ziele gegenüber den Behörden, insbesondere den Aufsichtsratsbehörden, auf die sachverständige Stellungnahme des Unternehmensberaters abstützen zu können. Dabei wird allerdings unterstellt, daß es sich bei dem Unternehmensberater um eine so unabhängige Persönlichkeit handelt, daß von ihr kein Parteigutachten erwartet werden kann und die Behörden diese Stellungnahme auch als streng sachlich anerkennen;
3. in der Abstützung der Interessen der öffentlichen Unternehmen gegenüber unberechtigten Wünschen politischer Instanzen durch das sachverständige Gutachten des Unternehmensberaters. Die Ausführungen zu 2. gelten auch für 3.
4. in der Erarbeitung einer neuen, den veränderten Verhältnissen entsprechenden Unternehmenskonzeption;
5. in der Mitwirkung bei Teilplanungen und Einzelfragen, z. B. auch gutachterlichen Stellungnahmen zur Frage von Lohn- und Gehaltserhöhungen zwecks Objektivierung der Tarifverhandlungen.

Die Möglichkeiten 1.—3. und 5. bedürfen keiner ausführlichen Erörterung. Dagegen muß auf die Aufgabenstellung zu 4. näher eingegangen werden.

Jedes Unternehmen verliert mit der Zeit seine wirtschaftliche Grundlage, auf der es aufgebaut worden ist. Carl Bosch soll einmal gesagt haben, daß die IG Farben alle fünf Jahre über eine neue Erfindung verfügen müsse, wenn sie die Verzinsung des in ihr investierten Kapitals aufbringen wolle. Den meisten Unternehmern ist es klar, daß sie nicht existieren könnten, wenn sie das Gleiche und mit den gleichen Methoden wie noch vor zehn Jahren erzeugen würden. Wer dies nicht einsieht, befindet sich sehr rasch auf der Schattenseite der Wirtschaftskonjunktur. Das gilt auch für die öffentlichen Unternehmungen. Ihre Monopole sind durch den Individualverkehr, durch die Konkurrenz anderer Transportmittel, durch das Eindringen des Heizöls und eines Tages auch der Atomenergie sowie durch die Möglichkeit, eventuell Strom auch billig vom Ausland zu beziehen, ganz oder teilweise gebrochen worden oder werden eines Tages vollends gebrochen werden. Auf der anderen Seite haben sich ihre Herstellungskosten verteuert, weil es z. B. immer schwieriger wird, den wachsenden Wasserbedarf unter Heranziehung immer entfernterer Quellen und größerer Kläranlagen zu decken. (Erhöhung der marginalen Kosten). Dazu kommt, daß mit wachsendem Sozialprodukt pro Kopf der Bevölkerung auch die Kosten der menschlichen Arbeitskraft zwangsläufig wachsen. Während manche öffentlichen Unternehmen bei ihrer Investitionspolitik von der altüberkommenen Auffassung ausgegangen sind, daß die menschliche Arbeitskraft billig und Material teuer sei, müssen sie sich heute genau auf

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den gegenteiligen Sachverhalt umstellen. Dazu kommen die Schwierigkeiten, die sich aus der Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit ergeben, nicht nur bei der Deckung des eigenen Kräftebedarfs, sondern auch durch das Hochtreiben ihrer Leistungsspitzen an bestimmten Stunden des Tages. Und schließlich kann auch nicht daran vorbeigegangen werden, daß die Bedürfnisse der Abnehmer Wandlungen unterworfen sind. Es sei hier nur auf die zusätzlichen Belastungen unserer Versorgungs- und Verkehrsbetriebe verwiesen, die ihnen aus der Auflockerung unserer städtischen Siedlungen erwachsen. Dies alles machte sehr oft eine völlig neue Unternehmenskonzeption notwendig. Die Zusammensetzung des Angebots und die Preisstellung, die innere Organisation und die Methoden der Leistungserbringung, der Material- und Menscheneinsatz sowie die Investitionen und die Schulung des Personals müssen der veränderten Unternehmenskonzeption angepaßt werden. Sie zu gewinnen, ist notwendig, weil ein Leitbild vorhanden sein muß, auf das das Unternehmen hingesteuert werden kann. Sonst kommt es zu Fehlinvestitionen und zu vermeidbaren Betriebsverlusten.

Wie in der privaten Wirtschaft bestehen auch bei den öffentlichen Unternehmungen deutliche Unterschiede hinsichtlich der Bereitschaft, die künftige Entwicklung in die Disposition des Tages mit einzubeziehen und sich Neuem zuzuwenden. Die öffentlichen Unternehmen sind in dieser Beziehung in dreifacher Hinsicht vorbelastet, einmal durch ihre vielfach wenig marktorientierte wirtschaftliche Haltung der Bedarfsdeckungswirtschaft oder einer mißverstandenen Gemeinwirtschaftlichkeit, zum anderen durch ihren behördlichen Aufbau, der im allgemeinen nicht den Erfordernissen einer beweglichen Wirtschaftsführung entspricht, und schließlich durch ihre politische Abhängigkeit, die in den seltensten Fällen der wirtschaftlichen Zielsetzung der öffentlichen Unternehmen zum Segen gereicht. Soweit Vertreter politischer Gremien den Aufsichtsräten angehören, wäre daher zu erwägen, ob man nicht neben ihnen und den gesetzlich vorgeschriebenen Arbeitnehmervertretern die Zuwahl einer bestimmten Anzahl erfahrener Persönlichkeiten aus der freien Wirtschaft durch Gesetz vorschreiben sollte. Man wird jedoch der Neuausrichtung unserer öffentlichen Unternehmen auf die veränderten Gesamtverhältnisse und auf eine daraus sich ergebende Änderung ihrer Zielsetzung die wirtschaftspolitische Bedeutung nicht absprechen können.

Die Beratung der öffentlichen Unternehmungen auf diesem Feld setzt jedoch voraus, daß er mitwirkende Wirtschaftswissenschaftler nicht nur sorgfältig die kommende wirtschaftliche Entwicklung und die sich daraus ergebenden Vor- und Nachteile erwägt, sondern daß er auch die Rentabilitätsverbesserungen und Risiken genau durchkalkuliert,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

denn nur auf Grund exakter zahlenmäßiger Berechnungen kann eine Unternehmensleitung die notwendigen Entschlüsse fassen. Derartige Betriebsvorkalkulationen werden durch die weitere Entwicklung immer wieder berichtigt bzw. umgeworfen. Aber ohne eine solche Vororientierung würde man bei den Unternehmerentschlüssen, wie man so sagt, mit der Stange im Nebel herumfahren. Auch macht das Vorliegen einer Betriebsvorkalkulation die Unternehmensleitung hellhörig und damit viel empfänglicher für die Wahrnehmung jeder positiven oder negativen Abweichung vom Plansoll, als wenn überhaupt keine vorkalkulierten Werte vorliegen würden. Auch darf darauf aufmerksam gemacht werden, daß die Abweichungen, die die Zukunft bringt, sich in ihrer Auswirkung um so mehr gegenseitig aufzuheben bzw. auszugleichen pflegen, je mehr Faktoren auf das vorkalkulierte Betriebsergebnis einwirken, so daß die vorkalkulierten Werte in der Regel eine größere Beständigkeit aufweisen, als man nach der wechselvollen Zukunftsentwicklung zunächst annehmen dürfte.

Sind mehrere Sachverständige als Berater zugezogen, so ist es Pflicht des beratenden Gremiums, dem Auftraggeber auch abweichende Beurteilungen unter genauer Begründung zur Kenntnis zu geben, unter Umständen sogar, was wohl nur bei einer Abweichung in den Grundsätzen zutreffen wird, bei einer Häufung dieser Vorbehalte auch ein Minderheitsgutachten zu präsentieren. Solange noch keine Entscheidung getroffen ist, muß das Recht freier Meinungsäußerung herrschen — auch im Betriebe selbst. Erst von dem Augenblick an, wo eine Entscheidung einmal getroffen ist, grenzt betriebliches Gemecker an Sabotage und ist daher strengstens zu unterbinden.

Die Grenzen der Mitwirkung des Wirtschaftswissenschaftlers an der Formulierung und Lösung wirtschaftspolitischer Probleme als ständiger Berater öffentlicher Unternehmen liegen in seiner Stellung als Berater. Er kann den zur Führung berufenen Instanzen in den Unternehmen selbst oder den ihnen übergeordneten Aufsichtsbehörden die Verantwortung nicht abnehmen. Er kann sich diesen Stellen gegenüber für seine Konzeption einsetzen. Wenn er mit der Unternehmensleitung nicht übereinstimmt, wird er sich zu überlegen haben, ob er schweigen oder für seine Auffassung in der Öffentlichkeit eintreten soll unter dem gleichzeitig gebotenen Verzicht auf die Fortsetzung des Beratungsmandats. Dabei wird er sich streng auf die volks- und betriebswirtschaftliche Argumentation allgemeiner Art beschränken und jede Preisgabe betriebsinterner Kenntnisse vermeiden müssen. Befindet er sich in Übereinstimmung mit der Unternehmensführung, kann er als unabhängiger Mann auch in der Öffentlichkeit für seine Auffassung werben. Aber auch dabei muß die objektive Haltung des Sachverständigen gewahrt bleiben. Erzwingen kann er jedoch die Annahme seiner

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorschläge nicht. Daraus kann sich für ihn unter Umständen eine schwierige Lage ergeben, insbesondere, wenn sich die Unternehmensführung nur zu halben Maßnahmen entschließt und er später die Politik der Halbheiten mit zu verantworten hätte. Jedenfalls sollte jedoch einem ständigen Berater die Möglichkeit gegeben werden, an der Durchführung der von ihm vorgeschlagenen Maßnahmen und an der Kontrolle des Erfolges beteiligt zu bleiben. Dies liegt auch im Interesse des beratenen Unternehmens, weil sich auf diese Weise das Urteil seines Beraters festigt, er Anregungen für weitere Vorschläge gewinnt und er sich selbst zu berichtigen vermag für den Fall, daß ihm ein Irrtum unterlaufen sein sollte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Wirtschaftswissenschaftler als ständiger Mitarbeiter bei staatlichen und nichtstaatlichen Instanzen der Wirtschaftspolitik

Vergleich und Zusammenfassung[1]

Von *Egon Tuchtfeldt*

I. Zur Problemstellung

Zu Beginn dieser vergleichenden und zusammenfassenden Betrachtung erscheint es zweckmäßig, die Problemstellung des zur Diskussion stehenden Themenkreises noch einmal zu präzisieren und vor allem gegen den nachfolgenden Themenkreis abzugrenzen. — Wenn hier nach der Bedeutung der Sozialökonomik für die praktische Wirtschaftspolitik gefragt wird, so sind dabei in personeller Hinsicht im wesentlichen zwei Gruppen zu unterscheiden: einmal die Wirtschaftswissenschaftler, die als ständige Mitarbeiter in abhängiger Stellung in den Entscheidungsinstanzen selbst tätig sind, und zum anderen jene Ökonomen, die als unabhängige Berater, Gutachter usw. diesen Instanzen von außen gegenübertreten. Die zunehmende Durchsetzung der wirtschaftspolitischen Entscheidungsapparate mit ökonomischen Fachleuten ist ebenso wie die immer stärkere Inanspruchnahme unabhängiger Berater eine Folgeerscheinung der wachsenden Staatstätigkeit in Wirtschaft und Gesellschaft. Die Ursachen dieser Entwicklung sind bekannt und bedürfen daher keiner besonderen Erwähnung. In sachlicher Hinsicht geht es in beiden Fällen darum, ob und in welchem Maße die Vertiefung der personellen Beziehungen zwischen Wirtschaftswissenschaft und Wirtschaftspolitik zu einer Objektivierung im Sinne einer „Verwissenschaftlichung" der Entscheidungen geführt hat.

Die Rolle der ersten Gruppe, um die es bei dem hier zu behandelnden Thema „Der Wirtschaftswissenschaftler als ständiger Mitarbeiter bei staatlichen und nichtstaatlichen Instanzen der Wirtschaftspolitik" geht, ist bisher in der deutschen Literatur nur wenig behandelt worden[2]. Eine

---

[1] Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die Arbeitsberichte von W. *Rau*, E. *Wolf*, P. *Binder*, L. *Duquesne de la Vinelle* und G. *Keiser*.

[2] Eine Ausnahme bildet die Studie von W. A. *Jöhr* und H. W. *Singer*, Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik, Göttingen 1957, die eine Fülle wesentlicher Gesichtspunkte enthält. Vgl. hierzu ferner K. *Schiller*, Der Ökonom und die Gesellschaft (Hamburger Universitätsreden, Heft 20), Hamburg 1955, sowie die Beiträge von E. *von Beckerath* und H. *Müller*, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt (Festschrift für L. Erhard), hrsg. von E.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ausnahme bilden nur die Erörterungen über das sog. „Juristenmonopol" in der Verwaltung, deren Anfänge über ein halbes Jahrhundert zurückreichen[3]. Die Arbeitsberichte zum vorliegenden Thema mußten daher weitgehend auf eine literarische Fundierung verzichten und konnten die jeweils gestellten Aufgaben nur aus eigener Anschauung lösen.

Um eine vergleichende Betrachtung der Arbeitsberichte in systematischer Form durchführen zu können, soll von den drei konstitutiven Elementen der Politik (Ziel, Lage, Maßnahmen) ausgegangen und gefragt werden, in welcher Weise sich hierbei die Mitarbeit des Ökonomen in den jeweiligen Instanzen vollzieht[4]. Daran anknüpfend werden die Qualifikationen der Wirtschaftswissenschaftler zu erörtern sein, auf die alle Arbeitsberichte besonderes Gewicht legen. Sodann soll die Frage gestellt werden, welchen Wirkungsgrad die Umsetzung wissenschaftlicher Erkenntnisse in die wirtschaftspolitische Praxis erreicht, welche Bedeutung also den Ökonomen bei der sachlichen Vorbereitung wirtschaftspolitischer Entscheidungen zukommt. Abschließend sollen die Ergebnisse dieses Vergleichs noch einmal in einigen Thesen zusammengefaßt werden, um der Diskussion eine Grundlage zu geben.

II. Der Wirtschaftswissenschaftler im Parlament[5]

Das Parlament kann als der oberste Träger der Wirtschaftspolitik angesehen werden, insofern es die politischen Grundentscheidungen trifft sowie den anderen Instanzen Befugnisse delegiert und deren Ausübung teilweise kontrolliert; letzteres gilt vornehmlich für die Regie-

---

von Beckerath, F. W. *Meyer* und A. *Müller-Armack*, Frankfurt a. M. (o. J.), ferner die entsprechenden Ausführungen bei H. *Giersch*, Allgemeine Wirtschaftspolitik, Bd. 1: Grundlagen, Wiesbaden 1960, und E. *von Beckerath*, Lynkeus, Tübingen 1962. — Zur ausländischen Literatur vgl. vor allem E. G. *Nourse*, Economics in the Public Service, New York 1953, D. K. *Price*, Science and Government, New York 1954, und R. L. *Marris*, The Position of Economics and Economists in the Government Machine. In: The Economic Journal, Vol. LXIV, No. 256 (Dec. 1954), S. 759 ff.; deutsche Übersetzung in: Konjunkturpolitik, Jg. 1 (1954/55), S. 216 ff. und S. 274 ff. Einige Aspekte finden sich auch in dem Aufsatz von F. *Baade*, Die Methoden der wissenschaftlichen Fundamentierung der Wirtschaftspolitik. In: Konjunkturpolitik, Jg. 1 (1954/55), S. 65 ff., sowie in den *Brooking Lectures 1958—1959:* Economics and the Policy Maker, Washington 1959 (s. hier vor allem den Beitrag von G. *Colm*).

[3] Zur früheren Diskussion hierüber vgl. die zusammenfassende Darstellung bei K. *Pintschovius*, Volkswirte als Führer oder Fachbeamte?, München und Leipzig 1930 (mit umfangreicher Bibliographie).

[4] Zu den drei konstitutiven Elementen vgl. die in Anm. 2 genannte Studie von W. A. *Jöhr* und H. W. *Singer*.

[5] Der Arbeitsbericht über den Wirtschaftswissenschaftler im Parlament ist leider ausgefallen. Da der Verf. jedoch der Auffassung ist, daß eine vergleichende Betrachtung ohne Berücksichtigung dieser Teilgruppe eine empfindliche Lücke aufweisen würde, hat er von sich aus eine Ergänzung vorgenommen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rungstätigkeit. Der Wirtschaftswissenschaftler müßte daher als Abgeordneter im Parlament eine eminente Rolle spielen, wo immer es um Gestaltungsprobleme in Wirtschaft und Gesellschaft geht.

Diese Annahme trifft jedoch nur mit gewissen Einschränkungen zu. Denn in fast allen parlamentarisch regierten Staaten läßt sich eine zunehmende Verlagerung der realen Gewichte von der Legislative zur Exekutive (sprich: Ministerialbürokratie) erkennen, durch die das Parlament an faktischer Bedeutung einbüßt. Infolge der Expansion der Staatstätigkeit auf allen Gebieten ist der einzelne Abgeordnete immer weniger in der Lage, die Vielzahl der verschiedenartigen Gesetzesmaterien von der Sache her zu bewältigen. Auch die aus diesem Grunde zur Entlastung des Plenums geschaffene Institution der Ausschüsse, in die von den Fraktionen die jeweiligen Sachkenner geschickt werden, leidet unter permanentem Arbeitsdruck und Zeitmangel. Die Gesetzesinitiative des Parlaments verkümmert allmählich[6]. Der überwiegende Teil der Gesetzentwürfe (rd. zwei Drittel) wird heute in der Bundesrepublik bereits in den Ministerien vorbereitet und gelangt erst als Regierungsvorlage an das Parlament, um dort meist in kurzer Zeit durch die Maschinerie der Lesungen und Ausschußberatungen hindurchgepeitscht zu werden.

Soweit aus dem Parlament heraus wirtschaftspolitische *Ziele* gesetzt werden (z. B. bei Grundsatzdebatten, Begründungen zu Gesetzesvorlagen usw.), kommt dem Ökonomen unter den Abgeordneten eine gewisse Bedeutung zu, da die Fraktionen für entsprechende Formulierungen ihre jeweiligen Fachleute heranzuziehen pflegen. Er kann z. B. auf etwaige Zielkonflikte hinweisen. Wo allerdings aus politischen Gründen (Wahltaktik, Koalitionserwägungen usw.) Ziele bewußt unklar formuliert werden, können sich sachliche Argumente weniger durchsetzen.

Die *Lage*analyse im üblicherweise verstandenen Sinne spielt im Parlament kaum eine Rolle. Wo in Debatten Lageprobleme erörtert werden, bedient man sich dazu der Informationen der Ministerien, der Notenbank, der amtlichen Statistik, der Wirtschaftsforschungsinstitute usw. In besonderen Fällen wird beschlossen, daß die Regierung in bestimmten Abständen Berichte vorzulegen hat (wie z. B. den Grünen Bericht) oder Strukturuntersuchungen durchführen oder veranlassen soll (wie z. B. die Konzentrationsenquête). Die eigentliche Lageanalyse wird also bewußt in den außerparlamentarischen Raum verlegt, weil die Abgeordneten gar nicht imstande sind, sich die Informationen in der erforderlichen Weise selbst zu erarbeiten.

Maßnahmen werden — entsprechend der Gewichtsverlagerung von der Legislative zur Exekutive — heute überwiegend von den Fach-

[6] Den Anfang machte die Budgetinitiative, die aus sachnotwendigen Gründen längst von der Legislative auf die Exekutive übergegangen ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

leuten der Ministerien ausgearbeitet. Das Parlament beschränkt sich mehr und mehr auf politische Entscheidungen in Grundsatzfragen sowie auf kritische Stellungnahmen zu und Modifikationen an den Regierungsvorlagen, die in nicht wenigen Fällen sich Abänderungen gefallen lassen müssen. Hierbei kommt der Sachverstand des ökonomischen Experten zur Geltung, da er im Interdependenzdenken geschult ist und auch leichter etwaige Interessenteneinflüsse erkennt, die sich auf der Ministerialebene infolge der Tätigkeit von Lobbyisten, Ämterpatronage usw. in die Entwürfe eingeschlichen haben. Wo es die Fraktions- und Parteidisziplin verlangt, wird er allerdings schweigen und seine sachlichen Bedenken den höherrangigen politischen Werten unterordnen[7].

Insgesamt dürfte also die Bedeutung der Ökonomen unter den Abgeordneten nicht zu hoch zu veranschlagen sein. Abgesehen von der Vielseitigkeit der laufenden Beanspruchung und der ständigen Überlastung und Zeitnot, die eine gründliche Beschäftigung mit der jeweiligen Materie verhindern, liegt auch die ökonomische Fachausbildung in den meisten Fällen zu lange zurück, um mit dem fortschreitenden Erkenntnisstand der Wissenschaft Schritt halten zu können. In seiner Studie „Die Politiker und die Währung" konnte *Schmölders* mit Hilfe demoskopischer Methoden nachweisen, daß in der Tat die Meinungsbildung in Finanz- und Währungsfragen bei den Abgeordneten nicht den zu fordernden Grad der Sachgerechtigkeit erreicht[8]. Im übrigen ist der Ökonom im Parlament primär Politiker, d. h. die Erfordernisse des politischen Handelns wiegen schwerer als sachliche Erwägungen. Mit anderen Worten: das Werturteil rangiert vor dem Sachurteil.

---

[7] In solchen Fällen haben dann unabhängige Wissenschaftler ihre Stimme zu erheben. In diesem Sinne schreibt E. *von Beckerath:* „Auf das Abstimmungsergebnis in den Parlamenten kann die Wissenschaft einwirken, indem sie Scheingründe durchleuchtet und entwertet, die Gegenargumente in der Diskussion vor der Öffentlichkeit vertieft sowie hieb- und stichfest macht, wobei ihre Vertreter sich hüten werden, politischen Sympathien zu Liebe nach sophistischer Manier, ‚aus dem schlechteren Argument das stärkere zu machen'; denn dann hätte die Wissenschaft ihren Anspruch verwirkt" (Lynkeus, a. a. O., S. 293).

[8] Vgl. G. *Schmölders,* Die Politiker und die Währung, Frankfurt/Main 1959. — Eine Ausnahme bilden selbstverständlich Hochschullehrer unter den Abgeordneten. Mit Recht fordert daher E. *von Beckerath:* „Auch die Parlamente selber müssen Gewicht darauf legen, über fachlich versierte Mitglieder, welche die Sprache der Wirtschaftswissenschaften verstehen und sprechen, zu verfügen, um von sich aus ein Gegengewicht gegenüber einer durch Sach- und Aktenkunde allzu überlegenen Bürokratie zu schaffen" (Lynkeus, a. a. O., S. 293).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. Der Wirtschaftswissenschaftler in den Ministerien[9]

Die Exekutive ist innerhalb der Grenzen tätig, die ihr durch die Verfassung im allgemeinen und durch die laufende Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament im besonderen gezogen sind. Wie wir bereits gesehen haben, weist dabei die faktische Bedeutung der Exekutive auf Kosten der Legislative eine steigende Tendenz auf. Ein führender Grundgesetzkommentar spricht in diesem Zusammenhang sogar schon von einer „Monopolstellung" der Ressortministerien[10].

Als weitere Strukturwandlung darf die allmähliche Aufweichung des „Juristenmonopols" bezeichnet werden, da die Ministerialbürokratie noch bis vor gar nicht allzu langer Zeit eine Domäne der Juristen war. Selbst im Bundeswirtschaftsministerium sind auch heute noch, wie *Rau* in seinem Bericht hervorhebt, die führenden Stellen vorwiegend mit Juristen besetzt. Immerhin standen dort aber Ende 1961 bei den rd. 480 Bediensteten des höheren Dienstes schon 191 Wirtschaftswissenschaftler 190 Juristen gegenüber. In anderen Ressorts ist der Anteil der Ökonomen geringer. In einigen Bereichen (wie z. B. in der Finanzverwaltung und bei der Bundesbahn) haben die Juristen ihre „Monopolstellung" sogar bis heute weitgehend behaupten können. Aus dem Anteil der Ökonomen bei einer Instanz lassen sich jedoch keine schlüssigen Folgerungen über den tatsächlichen Einfluß ziehen, den sie auf die wirtschaftspolitische Willensbildung ausüben.

Die Mitwirkung der Ökonomen auf der *Ziel*ebene erfolgt vor allem bei der Ausarbeitung von Programmen, die von den Ressortministerien verkündet und durchgeführt werden sollen, sowie bei der Vorbereitung von Gesetzen (vgl. Bericht *Rau).* Wirtschaftspolitische Zielformeln sind allerdings weniger in Gesetzen selbst zu finden als vielmehr in ihren Begründungen. Auch die Präambeln internationaler Abkommen pflegen oft solche Zielformeln zu enthalten (z. B. der EWG-Vertrag). Wie *Rau* in seinem Bericht betont, gilt die von Max *Weber* geforderte Enthaltung bei der Setzung von Zielen für den Ökonomen im Staatsdienst nicht.

Ein größeres Betätigungsfeld für den ökonomischen Sachverstand bietet die *Lage*analyse. Die Ministerien treiben Wirtschaftsdiagnose und -prognose für Zwecke der ressortinternen Urteilsbildung und für die Berichterstattung nach außen. Als hervorzuhebendes Beispiel sind die Veröffentlichungen des Bundeswirtschaftsministeriums zu erwähnen. Die Beschaffung der erforderlichen Informationen erfolgt dabei

[9] Da der Arbeitsbericht über den Wirtschaftswissenschaftler als Regierungsmitglied ausgefallen ist, beschränken sich die folgenden Ausführungen — entsprechend dem Arbeitsbericht von W. *Rau* — auf die ständige Mitarbeit von Ökonomen in der Ministerialbürokratie.

[10] Vgl. Th. *Maunz* und G. *Dürig,* Grundgesetzkommentar, München und Berlin 1959 ff. (Art. 76).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vorwiegend durch Benutzung der amtlichen Statistiken und der Ergebnisse der unabhängigen Wirtschaftsforschungsinstitute, die für die Zwecke des jeweiligen Ressorts ausgewertet werden. Demgegenüber hat man in einigen anderen Ländern für die diagnostischen und prognostischen Bedürfnisse der Exekutive eigens amtliche Forschungsinstitutionen geschaffen. Das bekannteste Beispiel dieser Art ist das niederländische Centraal Plan Bureau[11].

Die wichtigste Betätigung des Ökonomen im Bereich der Exekutive besteht natürlich in seiner Mitarbeit bei der Ableitung wirtschaftspolitischer *Maßnahmen.* Der erwähnte Strukturwandel des parlamentarischen Systems äußert sich nicht nur in der Vorbereitung von Gesetzen, sondern auch in einer zunehmenden Gewichtsverlagerung vom Gesetz zur Durchführungsverordnung. Beschränkte sich der Gesetzgebungsstaat des 19. Jahrhunderts auf relativ wenige Normen, die in den Gesetzen selbst fixiert waren, so sind die Gesetze im interventionistischen Verwaltungsstaat des 20. Jahrhunderts vielfach nur noch Rahmenwerke, deren Ausfüllung durch mehr oder minder zahlreiche Durchführungsverordnungen der Exekutive obliegt. In Großbritannien und Frankreich ist diese Entwicklung heute schon wesentlich weiter gediehen als in der Bundesrepublik[12]. Der Ökonom als Ministerialbürokrat sitzt damit gewissermaßen an den Schalthebeln des modernen Verwaltungsstaates[13].

---

[11] Über die in den Niederlanden und auch in Großbritannien verwendeten Arbeitsmethoden bringt *Marris* folgende Angaben, die cum grano salis auch für die Bundesrepublik zutreffen dürften: „Man studiert die vorhandenen Informationen qualitativer Art; man richtet ein besonderes Augenmerk auf die vorhandenen Statistiken über die gegenwärtige Situation und die Entwicklungen der Vergangenheit; man sucht nach ergänzenden Angaben; man nimmt einige einfache Berechnungen vor; dann schreibt man, indem man freien Gebrauch von seiner vorgefaßten Meinung macht, seine Ansicht in wenigen wohlgesetzten Worten nieder und illustriert sie durch ein oder zwei einfache, gut ausgewählte Tabellen. Weiter ins einzelne gehende Berechnungen werden im Anhang gebracht, weil sie, wie wichtig sie auch immer sein mögen, schwerverdauliche Kost für die Vorgesetzten sind. Mehr in der Fachsprache ausgedrückt können diese Methoden als eine Mischung von qualitativer und quantitativer Analyse bezeichnet werden, die nur die mehr elementaren theoretischen Konzeptionen und die elementarsten statistischen Methoden — wie Prüfung, einfache Sekundär-Statistik, Indexzahlen und andere gewogene Durchschnitte, Volkseinkommen-Arithmetik — miteinander verbindet" (a. a. O., S. 220 f.).

[12] Vgl. hierzu *Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten:* Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat, Frankfurt/Main 1952, sowie K. J. *Partsch,* a. a. O., S. 90 f.

[13] Diese Feststellung gilt selbstverständlich nicht nur für den Ökonomen, sondern generell für alle Wissenschaftler im Staatsapparat. Ein ebenso interessantes wie höchst bedenkliches Beispiel für die hier liegenden Gefahren liefert der Einfluß Prof. F. A. *Lindemanns,* des ständigen Beraters *Churchills,* in Großbritannien. Vgl. hierzu die biographische Studie von R. F. *Harrod,* The Prof. A Personal Memoir of Lord Cherwell, London 1959, ferner C. P. *Snow,* Politik hinter verschlossenen Türen, Stuttgart 1961.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die zunehmende Mitarbeit von Ökonomen in den Ministerien darf jedoch nicht zu dem Schluß verleiten, die von der Exekutive vorgeschlagenen und durchgeführten Maßnahmen (Gesetzentwürfe und Verordnungen) würden dadurch „besser". Denn auch die Ministerialbürokraten stehen ebenso wie die Parlamentarier unter ständigem Zeitdruck. Treffend bemerkt hierzu *Partsch:* „Der Mann, der eigentlich Zeit haben sollte zum Überlegen, d. h. der Referent, muß gehetzt nach engen Anweisungen arbeiten und das Ergebnis seiner Arbeit staut sich dann mit denen vieler anderer an gewissen Engpässen[14]." Die Umsetzung wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse in die wirtschaftspolitische Praxis ist also in den Ministerien nicht so wirkungsvoll, wie es hier bei dem wachsenden Einfluß von Ökonomen eigentlich zu erwarten wäre. Der Kameralist der merkantilistischen Epoche ist ein Idealbild der Verflechtung von Theorie und Praxis, von dem wir heute noch weit entfernt sind[15].

IV. Der Wirtschaftswissenschaftler im Zentralbanksystem

Neben der Exekutive beschäftigt auch die Notenbank in zunehmendem Maße ökonomische Fachleute. *Wolf* schreibt hierzu in seinem Arbeitsbericht: „In der Zentralbank findet der Volkswirt ebenso wie in den wirtschaftspolitischen Ressorts ein weites, interessantes und — wenn er seine Chance zu nutzen weiß — auch sehr einflußreiches Tätigkeitsfeld. Vielleicht sind die Möglichkeiten des Volkswirts in der Zentralbank sogar noch größer als an anderen Stellen der praktischen Wirtschaftspolitik." Wie *Wolf* hervorhebt, werden nicht nur im Stabe der Bank Wirtschaftswissenschaftler beschäftigt (dort vornehmlich in der Volkswirtschaftlichen und Statistischen Abteilung, aber auch in anderen Abteilungen), sondern ebenso in den leitenden Organen der Bank (Zentralbankrat und Direktorium).

Mitarbeit von Ökonomen auf der *Ziel*ebene spielt im Bereich der Notenbank keine Rolle; im Bericht *Wolf* wird sie daher auch nicht erwähnt. Der Grund dafür ergibt sich aus dem Umstand, daß die Ziele der Notenbankpolitik in der Regel im Notenbankgesetz fixiert sind. So heißt es im § 3 des Bundesbankgesetzes: „Die Deutsche Bundesbank regelt mit Hilfe der währungspolitischen Befugnisse, die ihr nach diesem Gesetz zustehen, den Geldumlauf und die Kreditversorgung der Wirtschaft mit dem Ziel, die Währung zu sichern, und sorgt für die bankmäßige Abwicklung des Zahlungsverkehrs im Inland und mit dem Ausland." Über das Verhältnis zu anderen Zielen der Wirtschaftspoli-

---

[14] K. J. *Partsch*, a. a. O., S..93 f.

[15] „Ökonomische Lehre und wirtschaftspolitische Praxis bildeten damals eine kaum wieder erreichte Einheit, wobei es schwer zu sagen ist, wer eigentlich führte", schreibt E. *von Beckerath*, Lynkeus, a. a. O., S. 290.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tik bestimmt § 12: „Die Deutsche Bundesbank ist verpflichtet, unter Wahrung ihrer Aufgabe die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen. Sie ist bei der Ausübung der Befugnisse, die ihr nach diesem Gesetz zustehen, von Weisungen der Bundesregierung unabhängig." Wenn sich aus diesen Formulierungen auch Interpretationsprobleme ergeben können (etwa im Hinblick auf das sog. „magische Dreieck" von tendenzieller Vollbeschäftigung, Geldwertstabilität und Zahlungsbilanzausgleich), so entstehen diese doch in erster Linie im Zusammenhang mit jeweiligen Situationen.

Die Mitarbeit von Ökonomen im Bereich der *Lage*analyse ist im Zentralbanksystem von eminenter Bedeutung. Der Bericht *Wolf* widmet daher auch den hier sich stellenden Aufgaben einen großen Teil seiner Darlegungen. Das Gewicht, das der Lageanalyse (im diagnostischen und prognostischen Sinne) zukommt, ist evident, weil bei der Anwendung des geldpolitischen Instrumentariums alles von der richtigen Lageerfassung abhängt. Demgegenüber wiegen Fehler in der Lagebeurteilung bei den qualitativen Maßnahmen, die von Legislative und Exekutive ergriffen werden, nicht so schwer (jedenfalls nicht kurzfristig!). Die lageanalytischen Aufgaben im Zentralbanksystem, die vornehmlich in der Beschaffung, Aufbereitung und Auswertung währungspolitisch relevanter Informationen bestehen, sind zu einem großen Teil primärstatistische Arbeit (Banken-, Kapitalmarkt- und Zahlungsbilanzstatistik); sie unterscheiden sich also auch diesbezüglich wesentlich von der Tätigkeit der beiden vorhergenannten Institutionen auf diesem Gebiet. Die ferner erforderliche Beschaffung von Statistiken anderer Stellen — vor allem „konjunkturstatistischer Daten des Statistischen Bundesamtes, der in Betracht kommenden Wirtschaftsverbände und einzelner Wirtschaftsforschungsinstitute sowie ... der Ressorts der Bundesregierung ... bringt einen relativ engen Verkehr mit den betreffenden Stellen mit sich, wobei der Bank nicht selten Gelegenheit geboten wird, beratend an der Erstellung der von ihr besonders benötigten Daten mitzuwirken" *(Wolf)*. Ein erheblicher Teil der lageanalytischen Arbeit (bzw. ihrer Ergebnisse) tritt in den Veröffentlichungen der Bundesbank auch nach außen in Erscheinung.

Bei der Ableitung der *Maßnahmen* besteht ebenfalls ein enger Zusammenhang von Theorie und Praxis, wobei der Anteil der ökonomischen Mitarbeiter an der Willensbildung sich rein bankintern vollzieht. Wie *Wolf* in seinem instruktiven Bericht darlegt, ist eine enge Verbindung zwischen der Volkswirtschaftlichen Abteilung einerseits und Direktorium und Zentralbankrat andererseits dadurch gewährleistet, daß das für die Abteilung zuständige Mitglied des Direktoriums zugleich dem Zentralbankrat angehört. „Zu seinen Funktionen im Zentralbankrat und im Direktorium gehört dementsprechend speziell die Vertretung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der allgemein-wirtschaftlichen Gesichtspunkte. Er gibt in den Sitzungen des Zentralbankrats zur Einleitung der allgemeinen währungspolitischen Aussprache gewöhnlich einen Bericht über die neueste monetäre und konjunkturelle Entwicklung und hat als Mitglied dieses Organs das Recht, die ihm notwendig erscheinenden kreditpolitischen Maßnahmen vorzuschlagen. Schon auf diese Weise ist also eine weitgehende Transposition der Arbeit der Volkswirtschaftlichen Abteilung in das willensbildende Organ der Bank gewährleistet." In der gleichen Richtung wirkt der enge Kontakt, der nach *Wolf* auch zwischen den führenden Mitgliedern der Volkswirtschaftlichen Abteilung und den übrigen Mitgliedern des Direktoriums und des Zentralbankrats besteht. Ebenso pflegen die Mitglieder des Zentralbanksystems relativ enge Beziehungen mit der Wissenschaft.

Insgesamt hat somit im Zentralbanksystem der ökonomische Sachverstand einen ganz erheblichen Einfluß. Die Umsetzung wissenschaftlicher Erkenntnisse in politisches Handeln erreicht hier einen höheren Wirkungsgrad als in allen anderen Entscheidungsinstanzen. Diese Sonderstellung des Zentralbanksystems hat mehrere Ursachen. Einmal ist die Notenbankpolitik grundsätzlich gesamtwirtschaftlich orientiert. Ferner sind die Ziele der Politik hier gegeben und sowohl Ziele als auch Instrumente quantitativer Natur[16].

V. Der Wirtschaftswissenschaftler in öffentlichen Unternehmungen

Die Tätigkeit des Ökonomen in öffentlichen Unternehmungen weist gegenüber seiner Mitarbeit bei den anderen Instanzen erhebliche Unterschiede auf. Während Legislative, Exekutive, Notenbank und internationale Organisationen im Kollektivinteresse handeln, kann die öffentliche Unternehmung, wie *Binder* in seinem Bericht hervorhebt, „nur über den Weg der Erfüllung ihres eigentlichen Betriebszwecks ... den an sie gestellten wirtschaftspolitischen Anforderungen entsprechen". Volks- und betriebswirtschaftliche Betrachtungsweise sind hier daher eng miteinander verzahnt, wobei dem Betriebswirt der Vorrang gebührt. *Binder* verneint sogar die Sinnhaftigkeit eigener volkswirtschaftlicher Abteilungen, weil sie nur „Doppelarbeit mit unzulänglichen Mitteln" leisten würden, und will die Mitwirkung von Wirtschaftswissenschaftlern bei öffentlichen Unternehmungen auf die Tätigkeit unabhängiger Unternehmungsberater eingeschränkt wissen[17].

Mitarbeit im Bereich der *Ziele* kommt bei öffentlichen Unternehmungen nicht in Betracht. Soweit solche Unternehmungen wirtschaftspoli-

[16] Eine Ausnahme bilden einige qualitative Maßnahmen restriktiver Art, die aber nur in Ausnahmefällen zur Anwendung kommen (wie z. B. die Kreditselektion).

[17] Ob dieser Auffassung in allen Fällen zugestimmt werden kann, muß hier dahingestellt bleiben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tischen Zielen dienen sollen bzw. gemeinwirtschaftlichen Aufgaben genügen müssen, obliegt die Entscheidung darüber der Legislative und der Exekutive[18].

Die Erfassung der *Lage* beschränkt sich bei öffentlichen Unternehmungen im wesentlichen auf Branchenanalysen. Besondere Bedeutung kommt dabei im Hinblick auf die langfristige Investitionspolitik der Branchenprognose zu. *Binder* legt großen Wert darauf, daß der Unternehmungsberater sich nicht nur bei der Unternehmungsleitung, sondern auch bei den Sachbearbeitern informiert. Im übrigen ist er der Auffassung, daß die öffentlichen Unternehmungen am besten verfahren, wenn sie sich bei der Lagebeurteilung auf die Arbeiten der Wirtschaftsforschungsinstitute stützen.

Maßnahmen, die der Ökonom vorschlägt, beziehen sich auf die Beschaffungs-, Produktions- und Absatzpolitik der betreffenden Unternehmung. In vielen Fällen sind damit aber zugleich wirtschaftspolitische Fragen berührt. *Binder* nennt in diesem Zusammenhang „den Einfluß der Lohn- und Gehaltstarifpolitik von Post und Eisenbahn und der übrigen öffentlichen Dienste auf das gesamte deutsche Lohn- und Gehaltsniveau". Ferner heißt es dazu im Bericht von *Binder:* „Änderungen in der Verkehrsbedienung und in den Verkehrstarifen sind ein Stück Verkehrspolitik, die Gestaltung der Wasserversorgung und der Abwasserregulierung, die Veränderungen der Energieversorgung sind nicht nur eigenwirtschaftliche, sondern gleichzeitig auch wirtschaftspolitische Maßnahmen." Bei der Ausgestaltung dieser Maßnahmen hat der Wirtschaftswissenschaftler ein gewichtiges Wort mitzureden.

Insgesamt ist aber die Tätigkeit von Ökonomen bei öffentlichen Unternehmungen von derjenigen bei anderen Instanzen so verschieden, daß ein Vergleich kaum möglich erscheint. *Binder* sieht eine Aufgabe des Unternehmungsberaters sogar darin, die Interessen der beratenen Unternehmung „gegenüber unberechtigten Wünschen politischer Instanzen" abzustützen. Auch die von ihm ferner genannte Mitwirkung durch gutachterliche Stellungnahmen zur Frage von Lohn- und Gehaltserhöhungen fällt aus dem üblichen Rahmen der Tätigkeit von Ökonomen bei wirtschaftspolitischen Instanzen völlig heraus.

VI. Der Wirtschaftswissenschaftler in internationalen Organisationen

Die Mitarbeit von Wirtschaftswissenschaftlern in den internationalen Organisationen weist ebenfalls eine Reihe von Besonderheiten auf, wie die Berichte von L. *Duquesne de la Vinelle* und vor allem von G.

[18] Zur Systematik der gemeinwirtschaftlichen Aufgaben öffentlicher Unternehmungen vgl. A. *Schnettler,* Öffentliche Betriebe, Essen 1956, S. 23 f., und die dort angegebene Literatur.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Keiser deutlich zeigen. So unterscheidet sich hier die politische Willensbildung in den meisten Fällen gegenüber den nationalen Instanzen dadurch, daß die Stäbe, in denen in wachsender Zahl Ökonomen tätig sind, „nur sozusagen Hilfestellung" *(Keiser)* leisten, den Ausschlag aber die Regierungsvertreter der Mitgliedsländer geben. Am besten läßt sich die Arbeit der internationalen Organisationen auf allen Gebieten durch das Stichwort „Kompromiß" charakterisieren. „Selbst eine ihrem Statut nach so rein supra-nationale Organisation wie die Montanunion in Luxemburg kann, wie die Erfahrung gezeigt hat, es sich auf die Dauer nicht leisten, in entscheidenden Fragen gegen den Willen der angeschlossenen Länder zu handeln. Alle diese Organisationen haben daher längst eingesehen oder lernen es täglich mehr, daß auch hier die Kunst des internationalen Stabes darin besteht, *die* Formel zu finden, die allen beteiligten Ländern zumutbar ist, und ziehen es vor, auch da, wo man vielleicht diktieren könnte, den Kompromiß anzustreben" *(Keiser)*.

Dies zeigt sich bereits auf der *Ziel*ebene. Die Ziele internationaler Organisationen pflegen in den jeweils zugrunde liegenden Abkommen fixiert zu sein und stellen bereits einen Kompromiß dar, der sich aus den Wertsystemen der Mitgliedsländer ergibt. Je heterogener die Zusammensetzung (man denke nur an „alte" Industriestaaten und „junge" Entwicklungsländer), um so verschwommener, unter Umständen sogar widersprüchlicher können die Zielsetzungen der betreffenden Organisationen sein. Der ökonomische Sachverstand, der nach möglichst klaren Zielformeln sucht, hat hier kein befriedigendes Betätigungsfeld[19].

Anders steht es dagegen im Bereich der *Lage*analyse, die dem Ökonomen auch in den internationalen Organisationen zahlreiche Betätigungsmöglichkeiten bietet. Der größte Teil der Veröffentlichungen dieser Instanzen besteht aus periodischen Berichten, Länderstudien, Marktuntersuchungen usw. In den letzten Jahren hat sich auch die Prognose stark in den Vordergrund geschoben. Die Bedeutung des Wirtschaftswissenschaftlers ist dort am größten, wo er als Fachmann — frei vom Ballast unterschiedlicher nationaler Wertvorstellungen und somit gewissermaßen „entnationalisiert" *(Keiser)* — sich der Klärung methodischer Vorfragen widmen kann. So haben sich die internationalen Organisationen hinsichtlich der Methodik von volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, Strukturprognosen usw. große Verdienste erworben. Aber schon die Anwendung dieser Methoden bei internationalen Vergleichen kann zu Wertkonflikten führen, wenn die offizielle Lagebeurteilung in einem oder mehreren Mitgliedsländern anders aussieht als

[19] Vgl. dazu auch die Ausführungen bei W. A. *Jöhr* und H. W. *Singer*, a. a. O., S. 52 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Ergebnisse, zu denen die Fachleute der internationalen Organisation gekommen sind[20].

In noch stärkerer Weise zeigen sich diese Schwierigkeiten bei der Ableitung von *Maßnahmen.* Beide Arbeitsberichte lassen erkennen, wie sehr hierbei sachlich-technische Erwägungen und politische Standpunkte ineinander verwoben sind. So heißt es bei *Duquesne de la Vinelle:* „Je zahlreicher die Länder sind, die zu einer internationalen Organisation gehören, um so schwieriger ist es, Vorschläge auszuarbeiten, die zugleich allen Kriterien der wirtschaftlichen Kohärenz, der politischen Annehmbarkeit und der doktrinären Präferenzen entsprechen." Daß die Arbeit den ökonomischen Fachmann unter diesen Umständen selbst nicht immer befriedigt, bedarf keiner Erläuterung[21].

Im Einzelfall hängt die Bedeutung des Wirtschaftswissenschaftlers auch von der Struktur der jeweiligen Organisation ab. In den Stäben der supranationalen Instanzen (wie EWG und EGKS) sowie der internationalen Organisationen, die finanzielle Entscheidungen zu treffen haben (wie IMF, JBRD und BIZ), ist die Stellung des Fachmanns stärker als anderswo, wie *Keiser* in seinem Bericht betont. Bemerkenswert ist ferner *Keisers* Typologie der Fachleute in internationalen Organisationen, die den Sekretär, den Promoter und den Consultant unterscheidet. Die Mehrzahl der Ökonomen, die es noch nicht zu solchen Führungspositionen gebracht haben, dürfte damit jedoch nicht erfaßt sein.

---

[20] Hierzu schreiben W. A. *Jöhr* und H. W. *Singer:* „In der Forschungsarbeit der internationalen Organisationen spielen international vergleichende Untersuchungen eine bedeutende Rolle. Ein entscheidendes, aber auch sehr heikles Forschungsanliegen ist dabei die Wahl eines gemeinsamen Nenners, der erst die Möglichkeit sinnvoller Vergleiche schafft. Sehr wohl läßt sich beispielsweise feststellen, daß das Land A im Verhältnis zu seinem Volkseinkommen einen größeren Beitrag zur Finanzierung der wirtschaftlichen Entwicklung unterentwickelter Länder leistet als B und C, während das Land B einen größeren Beitrag erbringt im Verhältnis zum Handelsvolumen und das Land C wiederum einen größeren Beitrag pro Kopf der Bevölkerung aufbringt. Unter solchen Umständen erregt jeder internationale Vergleich bei den betreffenden Ländern rasch böses Blut. Die delikate Natur solcher Vergleiche erfordert die Wahl einer klug und klar umrissenen Vergleichsgrundlage" (a. a. O., S. 58 f.).

[21] „Die Aufgabe eines solchen Forschers beschränkt sich häufig auf die Analyse einer konkreten Situation, während die Diskussion über die zu ergreifenden Maßnahmen den politischen Vertretern überlassen bleibt, denen die angestellte Untersuchung als Grundlage dient. Anderseits wird von dem mit der Ausarbeitung eines solchen Dokuments beauftragten Forscher eine Analyse erwartet, die sich zur Begründung der geplanten Maßnahmen eignet. Mit anderen Worten, es ist die Aufgabe des Forschers, das Pferd gewissermaßen zur Tränke zu führen, nicht aber es trinken zu lassen. Ein solcher Forschungsauftrag kann recht schwierig sein" (W. A. *Jöhr* und H. W. *Singer,* a. a. O., S. 61).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

VII. Die besonderen Qualifikationen der Wirtschaftswissenschaftler

Wenn hier stets von der Rolle des Ökonomen als ständiger Mitarbeiter bei wirtschaftspolitischen Instanzen die Rede ist, so ist damit noch nichts über seine speziellen Kenntnisse und Fähigkeiten gesagt, die er besitzen muß, um diese Rolle überhaupt wirksam ausfüllen zu können. Interessanterweise legen sämtliche Arbeitsberichte besonderes Gewicht gerade auf diese Qualifikationen; sehr eingehend äußern sich dazu vor allem *Rau, Wolf* und *Binder*.

Daß überdurchschnittliche Fachkenntnisse verlangt werden, dürfte selbstverständlich sein. Immerhin hebt *Wolf* hervor, daß bei der Bundesbank auf Prädikatsexamina „bei der Auswahl junger, von der Universität kommender Kräfte Wert gelegt" wird. Darüber hinaus sind betriebswirtschaftliche Kenntnisse bei öffentlichen Unternehmungen und Bankerfahrung bei der Notenbank besonders erwünscht. Eine wichtige Rolle spielen ferner die Qualifikationen in Statistik, da vernünftige wirtschaftspolitische Überlegungen ohne zuverlässiges statistisches Material nicht möglich sind. In diesem Zusammenhang ist nicht nur die Beherrschung der statistischen Methodik von Belang, sondern ebenso auch die Fähigkeit, überhaupt mit Zahlen arbeiten zu können.

Besondere Bedeutung kommt neben den eigentlichen Fachkenntnissen der Fähigkeit zu, sich verständlich ausdrücken zu können. So schreibt *Wolf*, daß der Ökonom nur dann mit nachhaltiger Resonanz rechnen könne, „wenn er es versteht, seine Arbeit so zu präsentieren, daß sie ohne viel Mühe von jedem verstanden werden kann. Die Kunst, klar zu formulieren, steht deshalb hoch im Kurs". Soweit es sich um Mitarbeit an Veröffentlichungen der wirtschaftspolitischen Instanzen handelt, ist auch politisches Fingerspitzengefühl erforderlich. *Keiser* spricht in ähnlichem Zusammenhang davon, daß der Ökonom in den internationalen Organisationen einen „sechsten Sinn für das Parallelogramm der Kräfte" haben müsse.

Bemerkenswerterweise legen einige Berichte auch Gewicht auf bestimmte Charaktereigenschaften. So soll der Wirtschaftswissenschaftler nach *Wolf* „die Bereitschaft zur Einordnung in einen unvermeidlich bürokratische Züge tragenden Betrieb" mitbringen. Anpassungsfähigkeit wird vor allem auch darum gefordert, weil Arbeitsstil und Arbeitstempo durch die jeweilige Umgebung bestimmt werden, in die der einzelne hineingestellt ist.

Auf der anderen Seite werden aber auch die Persönlichkeitswerte hervorgehoben, von denen es abhängt, ob und inwieweit der Wirtschaftswissenschaftler seine sachlichen Argumente bei der politischen Willensbildung durchsetzen kann. Dies gilt für den Abgeordneten innerhalb seiner Fraktion ebenso wie für den Ministerialbürokraten in einem Ministerium oder den Ökonomen in der Notenbank. So betont

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Rau in seinem Bericht: „Auch eine Minderheit kann großen Einfluß auf die wirtschaftspolitische Meinungsbildung erhalten, und zwar auch dann, wenn sie an der Besetzung der Führungsstellen nicht in dem Maße beteiligt ist, wie es der Größe der Gesamtgruppe entspricht. Entscheidend viel hängt schon davon ab, mit welcher Energie, Entschiedenheit und Überzeugungskraft sich der Leiter der ‚Wirtschaftspolitischen Abteilung' gegenüber den anderen Fachabteilungen durchzusetzen und die Spitze des Ressorts zu überzeugen vermag." In ähnlicher Weise äußern sich *Wolf* und *Keiser*.

VIII. Die Bedeutung der Wirtschaftswissenschaftler als ständige Mitarbeiter bei den wirtschaftspolitischen Entscheidungsinstanzen

Abschließend erhebt sich die Frage, wie die zunehmende Beschäftigung von Ökonomen bei den wirtschaftspolitischen Instanzen insgesamt zu beurteilen ist. Zur Beantwortung dieser Frage, soweit eine Antwort darauf überhaupt möglich ist, erscheint es sinnvoll, von der Bedeutung der wirtschaftswissenschaftlichen Intelligenz für die Gesellschaft auszugehen. Entsprechend den Darlegungen von Th. *Geiger* können in diesem Zusammenhang zwei Funktionen der Intelligenz unterschieden werden: einmal die Daseinsrationalisierung, zum anderen die Gesellschafts- und Machtkritik[22].

Bei der Funktion der Daseinsrationalisierung geht es im Hinblick auf das hier erörterte Thema darum, ob die Sachprobleme der Wirtschaftspolitik von den Entscheidungsinstanzen besser verstanden und gelöst werden als ohne die ständige Mitarbeit von Ökonomen. Aus der vorausgegangenen vergleichenden Betrachtung dürfte klar geworden sein, daß diese Frage nur mit ganz erheblichen Einschränkungen zu bejahen ist.

Denn einmal handelt es sich bei der diesbezüglichen Tätigkeit von Wirtschaftswissenschaftlern im wesentlichen um Tages- und Routinearbeit, die sich — oft unter erheblichem Zeitdruck — der Ergebnisse der wissenschaftlichen Forschung nur in ziemlich vergröberter Form bedient. Moderne Methoden finden dabei kaum Anwendung. Nur das Zentralbanksystem (und vereinzelt internationale Organisationen) dürfen für sich in Anspruch nehmen, mehr als bloße Konsumenten der Wissenschaft zu sein.

Das wichtigste Kriterium für die Bedeutung dieser Teilgruppe der wirtschaftswissenschaftlichen Intelligenz ist aber ihre soziologische Abhängigkeitsposition. Selbst der Abgeordnete im Parlament ist von sei-

[22] Th. *Geiger*, Aufgaben und Stellung der Intelligenz in der Gesellschaft, Stuttgart 1949, S. 39 ff.; die bei *Geiger* erwähnte dritte Funktion der Daseinsvergeistigung spielt bei der wirtschaftswissenschaftlichen Intelligenz keine Rolle.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ner Fraktion bzw. Partei abhängig und sieht sich der Gefahr gegenüber, bei der nächsten Wahl nicht wieder nominiert zu werden, wenn er allzu oft wider den Stachel löckt. Der Ökonom bei den übrigen Instanzen ist ebenfalls weisungsgebunden.

Im konkreten Fall hängt die Bedeutung der Wirtschaftswissenschaftler sehr wesentlich davon ab, an welchem Platz in der jeweiligen Hierarchie sie tätig sind. *Rau* weist in seinem Bericht auf den diesbezüglichen Unterschied zwischen einem Abteilungsleiter und einem Hilfsreferenten hin. Auch *Wolf* betont den erheblich größeren Einfluß der höheren Chargen. Eine gewisse Rolle dürfte ferner die Zahl der Fachleute spielen, die jeweils in einer Instanz tätig sind. Je mehr es sind, um so größer wird ihre meinungsbildende Kraft zu veranschlagen sein, um so eher werden sich sachlich-wissenschaftliche Argumente gegenüber spezifisch politischen Erwägungen behaupten können, wie vor allem das Beispiel der Notenbank zeigt im Vergleich etwa zum Parlament.

Nur innerhalb gewisser, teilweise recht enger Grenzen wird man also von der ständigen Mitarbeit von Ökonomen bei den wirtschaftspolitischen Instanzen eine „Verbesserung" der Politik im Sinne der Versachlichung der Entscheidungen erwarten können. Diese Grenzen liegen vor allem im Wesen der Politik begründet, die immer wertgebundenes Handeln darstellt[23].

Die zweite Funktion, also die Gesellschafts- und Machtkritik, kann von der abhängigen Teilgruppe der wirtschaftswissenschaftlichen Intelligenz nicht oder nur sehr unvollkommen wahrgenommen werden. Denn die Möglichkeit, daß Angehörige dieser Teilgruppe sich in der Öffentlichkeit mündlich und schriftlich gegen die Politik ihrer „Arbeitgeber" wenden, ist außerordentlich gering. Am ehesten sind hierzu noch der Berater bei öffentlichen Unternehmungen und der Consultant bei internationalen Organisationen in der Lage.

Was lassen sich nun für Konsequenzen aus der Tatsache ziehen, daß die Wirtschaftswissenschaftler, soweit sie als ständige Mitarbeiter bei den wirtschaftspolitischen Entscheidungsinstanzen tätig sind, ihre Funktionen als Teilgruppe der Intelligenz in der Gesellschaft nur begrenzt (Daseinsrationalisierung) oder kaum (Gesellschafts- und Machtkritik) erfüllen können? Zwei Folgerungen mögen hier Erwähnung finden, die sich aus der Sache heraus ergeben und auch durchaus im Bereich des Möglichen liegen.

---

[23] So schreibt *Simon:* „Der Sinn demokratischer Einrichtungen besteht in der Hauptsache darin, daß sie Verfahren zur Legitimierung von Werturteilen sind. Es gibt keinen ‚wissenschaftlichen' oder ‚fachmännischen' Weg, solche Urteile zu fällen; daher ist Erfahrenheit irgendwelcher Art keine Qualifikation für die Ausübung dieser Funktion" (H. A. *Simon:* Das Verwaltungshandeln, Stuttgart 1955, S. 41). Wäre dem nicht so, können wir hier hinzufügen, dann gäbe es keinen ersichtlichen Grund gegen eine „Diktatur der Fachleute".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die eine Folgerung besteht darin, den meinungsbildenden Einfluß der benachbarten Teilgruppe, also der Ökonomen, die den Entscheidungsinstanzen von außen als unabhängige Wissenschaftler gegenübertreten, zu verstärken. In diesem Sinne empfiehlt E. *von Beckerath*, „regelmäßige Kontakte zwischen Fachgelehrten und maßgebenden Beamten der wirtschaftlichen Verwaltung im weitesten Sinne" zu organisieren und zu institutionalisieren[24]. Auf diese Weise, für die es bereits zahlreiche Ansatzpunkte gibt, ließe sich wahrscheinlich der Wirkungsgrad bei der Umsetzung wissenschaftlicher Erkenntnisse in die wirtschaftspolitische Praxis steigern.

Als zweite Konsequenz aus den obigen Ausführungen erscheint die Schaffung einer amtlichen Institution (etwa analog dem niederländischen Centraal Plan Bureau) als dringliche Aufgabe, um den punktuellen Interventionismus der verschiedenen Ressorts durch eine gesamtwirtschaftliche Orientierung der Wirtschaftspolitik zu überwinden sowie Lageanalyse und Ableitung von Maßnahmen zu verbessern. Die abhängige Teilgruppe der wirtschaftswissenschaftlichen Intelligenz würde damit eine wohl kaum zu überschätzende Rückenstärkung erfahren.

IX. Thesen

1. Die zunehmende Beschäftigung von Ökonomen bei den wirtschaftspolitischen Entscheidungsinstanzen ist eine Folge der wachsenden Staatstätigkeit in Wirtschaft und Gesellschaft, die der Mitarbeit des Fachmanns bedarf. Die Bedeutung des ökonomischen Sachverstandes für die wirtschaftspolitische Willensbildung ist dabei, wie die vergleichende Betrachtung ergibt, je nach Instanz sehr unterschiedlich.

2. Im Parlament spielt der Wirtschaftswissenschaftler als Abgeordneter eine geringere Rolle, als nach der Theorie des parlamentarischen Systems anzunehmen wäre. Infolge der allmählichen Verlagerung der Gesetzesinitiative vom Parlament zur Regierung beschränkt

[24] E. *von Beckerath*, Lynkeus, a. a. O., S. 292. Weiter heißt es dort: „Diese Fühlungnahme ist sogar besonders wichtig. Der Beamte, welcher ein Teilgebiet bearbeitet, hat eine tiefdringende Detailkenntnis, aber er läuft Gefahr, in der drängenden Tagesarbeit zu ersticken; der Gelehrte dagegen ist gewohnt, vielfach verzweigte, schwer übersehbare interdependente Zusammenhänge, in die er jede Einzelfrage hineindenkt, geistig zu bewältigen: er kennt die Kunst wirtschaftstheoretischer Analyse, aber es fehlt ihm jene eindringliche Materialkenntnis, über die der kompetente Beamte in reichem Maße verfügt. Die Erfahrung zeigt, daß regelmäßige Kontakte zwischen Beamten und Gelehrten, besonders wenn beide Gruppen durch längere Übung aufeinander eingespielt sind, die wirtschaftspolitische Diskussion auf ein höheres Erkenntnisniveau zu heben vermögen. Das kommt den Entscheidungen zugute" (a. a. O., S. 292 f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sich die Arbeit der Experten unter den Abgeordneten mehr und mehr auf Grundsatzfragen sowie auf die Kritik an den Regierungsvorlagen und die Kontrolle der Regierungstätigkeit. Dabei ist der Abgeordnete vor allem Politiker und erst in zweiter Linie Fachmann, d. h. Werturteil geht vor Sachurteil.

3. In den Ressortministerien, deren faktische Bedeutung auf Kosten des Parlaments eine zunehmende Tendenz aufweist, sitzt der Ökonom an den Schalthebeln des modernen Verwaltungsstaates. Wenn auch das frühere Juristenmonopol zugunsten der Wirtschaftswissenschaftler bereits aufgeweicht ist, kommen sachlich-wissenschaftliche Argumente doch nur unvollkommen in den Entscheidungen zum Ausdruck. Die Ursachen hierfür liegen in den politischen Bindungen der Ressortspitze, der mangelnden Koordinierung der einzelnen Fachressorts, dem Zeitdruck bei der Entscheidungsvorbereitung und dem weitgehend qualitativen Charakter der Instrumente.
4. Die Notenbank bietet für den Wirtschaftswissenschaftler das am meisten befriedigende Betätigungsfeld, insofern hier die Umsetzung wissenschaftlicher Erkenntnisse in politisches Handeln im Vergleich zu den anderen Instanzen den höchsten Grad erreicht. Dieser Tatbestand ist auf die gesamtwirtschaftliche Orientierung der Notenbankpolitik, die gegebenen und ziemlich eindeutigen Zielformeln, die quantitative Natur der Ziele und Instrumente sowie auf die Verwendung moderner Methoden der Lageanalyse zurückzuführen.
5. Die Mitarbeit von Ökonomen bei öffentlichen Unternehmungen ist mit derjenigen bei anderen Instanzen kaum vergleichbar, zumal sie sich vielfach nur in der Form der laufenden Unternehmungsberatung abspielt, die sich vor allem darauf erstreckt, die konjunkturellen und strukturellen Entwicklungen der Volkswirtschaft und die daraus resultierenden Konsequenzen für die jeweilige Unternehmung zu erfassen. Die Tätigkeit von Wirtschaftswissenschaftlern ist hier mehr betriebswirtschaftlicher als volkswirtschaftlicher Natur.
6. In den internationalen Organisationen steht die Mitarbeit ökonomischer Fachleute im Zeichen des Kompromisses zwischen den unterschiedlichen nationalen Interessen und Wertsystemen. Die Aufgaben des Wirtschaftswissenschaftlers liegen hier vor allem im Bereich der Lageanalyse.
7. Hinsichtlich der drei konstitutiven Elemente der Wirtschaftspolitik zeigt die vergleichende Betrachtung, daß das Schwergewicht der Mitarbeit von Ökonomen auf der Lageanalyse liegt, wobei wieder zwischen den einzelnen Instanzen erhebliche Unterschiede bestehen, die von der bloßen Verwendung gegebener Informationen bis zur primärstatistischen Arbeit der Notenbank reichen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

8. Die Bedeutung des Wirtschaftswissenschaftlers auf der Zielebene ist ziemlich gering, da die Ziele entweder Ausdruck des herrschenden politischen Wertsystems (Legislative, Exekutive) oder gesetzlich fixiert (Notenbank) oder Ergebnis von Kompromissen (internationale Organisationen) sind. Der Ökonom kann bestenfalls zur Interpretation der Ziele beitragen, was aber bei Zielkonflikten politisch nicht immer erwünscht ist.
9. Die Bedeutung des Wirtschaftswissenschaftlers bei der Ableitung von Maßnahmen ist im Zentralbanksystem am größten. Bei den anderen Instanzen ist sie aus Gründen der Verfassungsmäßigkeit, wegen der Einflüsse der Interessentengruppen und der Notwendigkeit zu Kompromissen oder aus betrieblichen Erfordernissen geringer. Die Herausarbeitung von alternativen Möglichkeiten sowie die Abschätzung von Haupt- und Neben-, Nah- und Fernwirkungen erfolgt hier nur selten.
10. Von den Ökonomen, die als ständige Mitarbeiter bei den wirtschaftspolitischen Entscheidungsinstanzen tätig sind, werden eine Reihe von Qualifikationen gefordert. Neben überdurchschnittlichen Fachkenntnissen, zu denen bei der Notenbank auch Bankerfahrung gehört, wird auf statistische Fähigkeiten und verständliche Ausdrucksweise Wert gelegt. Politisches Fingerspitzengefühl, Anpassungsfähigkeit und Führungsqualitäten sind ebenfalls erwünscht.
11. Die Bedeutung der Ökonomen für die Umsetzung wissenschaftlicher Erkenntnisse in politisches Handeln ist bei den Entscheidungsinstanzen insgesamt nicht so groß, wie zu erwarten wäre, da diese Teilgruppe der wirtschaftswissenschaftlichen Intelligenz sich in einer soziologischen Abhängigkeitsposition befindet sowie größtenteils unter Zeitdruck Tages- und Routinearbeit leistet, die sich der Ergebnisse der Wissenschaft nur in vergröberter Form bedient. Die meinungsbildende Kraft dieser Gruppe ist um so stärker, je mehr Fachleute bei einer Instanz tätig sind und je höhere Stellen von ihnen eingenommen werden.
12. Die Funktion der Gesellschafts- und Machtkritik kann von den Ökonomen in abhängiger Stellung kaum wahrgenommen werden. Sie muß daher von der unabhängigen Teilgruppe der wirtschaftswissenschaftlichen Intelligenz besonders gepflegt werden.
13. Die Schaffung zahlreicherer und regelmäßiger Kontakte zwischen der abhängigen und der unabhängigen Teilgruppe der wirtschaftswissenschaftlichen Intelligenz sowie die Errichtung einer großen amtlichen Forschungsinstitution (nach dem Beispiel des niederländischen Centraal Plan Bureau) dürfen als Voraussetzungen für einen wirkungsvolleren Umsetzungsgrad wissenschaftlicher Erkenntnisse in die politische Praxis angesehen werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Wirtschaftswissenschaftler als professioneller Funktionär von wirtschaftlichen Interessengruppen

(Schriftliches Diskussionsvotum)

Von *Emil Bardey*

I. Als professionelle Funktionäre sind bei den Wirtschaftlichen Verbänden neben den Volkswirten auch Betriebswirte, aber auch Juristen, Ingenieure, Kaufleute usw. tätig (bereits etwa 1930 nach Otto *Most* bei den Industrie- und Handelskammern im Reichsgebiet $^2/_3$ Volkswirte und $^1/_3$ Juristen und anders Vorgebildete. Neuere Zahlen fehlen). Reibungen in der Zusammenarbeit sind nicht bemerkbar. Wohl dagegen wirken sich die immer „massiver" werdenden Vorwürfe, die heute gegen die Interessengruppen und ihre Funktionäre erhoben werden, negativ aus. Sie bilden die ideologische Grundlage für die Forderung nach der angeblich im allgemeinen Interesse liegenden Neutralisierung unabhängiger Interessengruppen u. a. durch ein Verbändegesetz (Otto *Stammer),* wie auch durch Bildung sog. „unabhängiger" Beiräte (Ludwig *Erhard).*

Gemessen an der Zeit ab etwa 1850 sind z. Z. bei den Interessengruppen zunehmend krisenhafte Erscheinungen zu bemerken. Ihre Möglichkeiten, aber auch ihr Wille, auf die allgemeinen Angelegenheiten zur Durchsetzung ihrer Ziele Einfluß zu nehmen und ihre natürlichen Funktionen auszuüben, sind im Rückgang begriffen. Diese Entwicklung droht unsere gesamte Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung zu verändern, und hat, was den Maßstab der demokratischen Grundanschauung anbelangt, revolutionären Charakter.

Die neoliberalen Vorstellungen über die Notwendigkeit der Entmachtung der wirtschaftlichen Machtgruppen (Walter *Eucken)* sind im Begriff, sich praktisch auszuwirken. Man (Alexander *Rüstow,* Wolfgang *Frickhöffer,* Franz *Böhm* u. andere) möchte den Interessengruppen nur noch das Recht lassen, angehört zu werden und die Folgen politischer Maßnahmen den Behörden zu „melden". Man spricht ihnen dagegen das Recht ab, ihre Wünsche mittelbar oder unmittelbar über Parteien und Parlament durchzusetzen.

Dabei erscheint mir typisch, daß nicht einmal mehr die also in ihren Grundlagen bedrohten Interessengruppen selber ernsthaft protestieren. Die Ursache dafür liegt in dem zunehmend miserabler werdenden

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

organisatorischen Zustand einschließlich Fehlen der psychologischen Grundlagen (Verbandsmüdigkeit, keine eigene Konzeption usw.). Vielfach unterbleibt Widerspruch auch, weil eine einheitliche Willensbildung nicht mehr möglich ist bzw. nicht für möglich gehalten wird (Kartellgesetz!). Hierunter leiden naturgemäß auch die an sich schon geringen Einflußmöglichkeiten des Wirtschaftswissenschaftlers als Verbandsfunktionär zusätzlich. Er setzt sich gar zu leicht dem Vorwurf aus, daß er die Freiheit und die demokratische Gesellschaftsordnung gefährdet oder gegen das Gesetz verstößt. Es gilt zunehmend als anrüchig, Interessen zu vertreten, wie es ja auch immer öfter in der öffentlichen Diskussion als gesellschafts-, ja staatsfeindlich usw. hingestellt wird, daß die Verbände überhaupt Interessen haben, deren Durchsetzung sie für notwendig erklären.

Die Abwertung des Berufes des professionellen Verbandsfunktionärs wird noch verstärkt durch die Einschränkung seiner Wirkungsmöglichkeiten zugunsten des nicht professionellen („ehrenamtlichen") Funktionärs, bei den Wirtschaftsverbänden damit begründet, daß „die öffentliche Wirkung des Unternehmers nicht durch Delegation, sondern nur durch die persönliche Initiative von („eigentlichen") Unternehmern richtig gewahrt wird" (so der Unternehmer A. Th. *Wuppermann).* Die Folge ist allerdings nicht nur die Schwächung der Wirkungsmöglichkeiten des berufsmäßigen Funktionärs, sondern häufig auch eine Verminderung der Funktionsfähigkeit der Gruppe selber.

II. Günter *Keiser* unterscheidet bei den internationalen Wirtschaftsorganisationen drei Typen von Ökonomen. Bei den Verbandsfunktionären überwiegt die erste Gruppe, *der Sekretär-Typ,* dessen Tätigwerden „nur technischer Natur" ist, in der Bundesrepublik in den wirtschaftlichen Interessengruppen heute weit. Gerade prominente Funktionäre (deren eigener Einfluß in jedem Falle gesichert ist), betonen gerne, daß der Funktionär, der seine Aufgabe anders auffaßt, fehl am Platze ist. Sie übersehen, daß die Dinge bei fast jeder Organisation (und Person) anders liegen, daß der Funktionär rein sachlich seinen Auftraggebern häufig überlegen ist und daß diese daher schlecht beraten sind, wenn sie den Funktionär unbillig beschränken. Jedenfalls kommt der professionale „Sekretär" allzu leicht in Konflikt mit seinen wissenschaftlichen Erkenntnissen und hat nur geringe Möglichkeiten, sich durchzusetzen.

Der „Promoter-Typ" hat nach *Keiser* „ein Recht auf eine eigene Meinung". Denn die Willensbildung erfolgt nicht, auf die Verbände übertragen, unmittelbar durch die Mitglieder, sondern in der Führungsgruppe, also im Vorstand usw., derart, daß der Funktionär unmittelbar Einfluß nimmt. Auch dieser Typ ist zwar überall in den wirtschaftlichen Verbänden zu finden, ist aber doch die Ausnahme. In den Spit-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zenverbänden dagegen dürften die entscheidenden Impulse auch heute noch meistens von den professionellen Funktionären ausgehen.

Der „Consultant"-Typ endlich, der „Experte", der allein oder meistens gebündelt in Gruppen oder „Teams" tätig wird und aussprechen kann, was er denkt, hat *(Keiser)* die „Macht der Idee auf seiner Seite". Nach meinen Forschungsergebnissen war er etwa vor oder nach dem Ersten Weltkrieg auch im wirtschaftlichen Verbandswesen vielfach anzutreffen (von Friedrich *List* um 1830 über den so erfolgreichen Viktor *Böhmert* in den 70er Jahren, aber auch über Gustav *Stresemann* bis zu Jakob *Herle* oder Otto *Most* bis in unsere Zeit hinein). Er ist auch heute nicht ausgestorben, bemerkbar macht er sich jedoch kaum noch.

III. Nach allem kann die These, daß die Verbände und ihre Funktionäre noch nie so mächtig waren, wie heute *(Böhm, Erhard,* Alfred *Rapp* u. andere), nicht richtig sein. Die entscheidende Frage lautet ja auch gar nicht, ob Verbandsfunktionäre nützlich oder schädlich (notwendig oder nicht notwendig) sind, sondern wessen Interessen sie vertreten (und Weisungen sie entgegennehmen) sollen? Soll das der Staat oder sollen das „ihre" Mitglieder sein? Die heute so oft geforderte Entmachtung der Interessengruppen *(Eucken, Böhm* u. a.) würde also auch nicht etwa die Macht der Verbände beseitigen, sondern dieselbe auf den Staat übertragen. Ihre Funktionen würden nunmehr substitutiv, an Stelle von den unmittelbar Beteiligten, von anderen Institutionen wahrgenommen (Substitutions-Theorie vgl. Emil *Bardey* „Die Wahrheit über die Verbände").

Auf diese Weise würden die Verbände nicht mehr die Möglichkeit haben, als souveräne „Zwischenglieder" (Franz *Klein)* zu fungieren, sondern würden, analog ihrer Stellung in den totalitären Systemen, zu Instrumenten der Staatsführung. Deshalb ist auch die Frage so wichtig, ob und inwieweit die Wirkungsmöglichkeiten der professionellen Funktionäre durch die Einsetzung sog. „neutraler" Sachverständigengremien noch weiter beeinträchtigt würden. Meines Erachtens sind sog. „neutrale" Gremien, in denen nicht auch die Funktionäre der Verbände Sitz und Stimme haben, abzulehnen. Es spricht auch viel dafür, daß die professionellen Verbandsfunktionäre, soweit sie die Bildung eines Bundeswirtschaftsrates ablehnen, damit ihre eigene Sterilisierung fördern.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Der Wirtschaftswissenschaftler als Berater wirtschaftspolitischer Instanzen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft[1]

Von Prof. Dr. *Woldemar Koch*

In den ersten Jahren nach dem Kriege herrschte sowohl in der Öffentlichkeit wie auch in der neu entstehenden deutschen Verwaltung Unsicherheit über den auf die Dauer und vor allem nach der Währungsreform zu befolgenden wirtschaftspolitischen Kurs. Die marktwirtschaftliche Überlieferung war durch die lange währende zentrale Verwaltungswirtschaft zerrissen. Die Rückkehr zur Wirtschaftspolitik der Weimarer Zeit war durch die Wandlung der deutschen und der internationalen Wirtschaftsstruktur ausgeschlossen. Auch die neueren Erkenntnisse in der Wissenschaft legten die Besinnung auf alternative Wirtschaftsordnungen und den Gesamtzusammenhang der Wirtschaftspolitik nahe. In dieser Lage war die Verwaltung mehr geneigt als früher, Vertreter der Wissenschaft zu Rate zu ziehen. So entstand, Anfang 1948, der Wissenschaftliche Beirat bei der „Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebietes". Ähnlich aufgebaute Beiräte folgten später bei anderen Verwaltungen. Ein Beirat der Regierung als solcher wurde dagegen auch nach der Gründung der Bundesrepublik nicht konstituiert.

Die folgende Darstellung beschränkt sich auf die Deutung der Erfahrungen des ältesten wissenschaftlichen Beirats, der dem Verfasser aus eigener Mitarbeit seit der Gründung vertraut ist.

I. Die Verfassung des Wissenschaftlichen Beirats

Eine geschriebene Verfassung wurde dem Beirat erst als Gabe zum zehnjährigen Jubiläum verliehen[2]. Diese Satzung kodifizierte aber lediglich das Herkommen. Die wirkliche Verfassung ist seit den Anfängen des Beirats bis heute unverändert geblieben. Bei der Beschreibung der institutionellen Fragen dürfen wir daher die Urkunde aus dem Jahre 1958 als Leitfaden benutzen.

1. Der Beirat ist ein ehrenamtliches Professorengremium. Die Zugehörigkeit zum Lehrkörper einer Hochschule ist Voraussetzung der Mit-

[1] Die Quellenangaben im nachfolgenden Bericht beziehen sich auf die — bisher in 5 Bänden vorliegende — Sammlung der Gutachten des W. B. (erschienen im Verlag Otto Schwarz in Göttingen).

[2] Satzung des W. B. beim BWM vom 28. 2. 1958 (abgedruckt im 5. Band der Beiratsgutachten, S. 111 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gliedschaft. Die Art der Anteilnahme an den Sachproblemen — Interesse an Grundsatzfragen — und die sprachlichen Ausdrucksmittel der Gutachten sind durch die Zusammensetzung des Beirats bestimmt. Für die Arbeitsweise ist die Nebenamtlichkeit der Tätigkeit wesentlich. Die zeitliche Inanspruchnahme für die Mitarbeit im Beirat ist begrenzt. Immerhin ist die Grenze dehnbar, und die Mitglieder sind auch gegenwärtig noch mehrfach im Semester für kurze, im allgemeinen zweitägige Tagungen verfügbar. Der Beirat als solcher hat keine wissenschaftlichen Hilfskräfte. Unter diesen Umständen kann er keine eigenen Materialuntersuchungen durchführen. Seine Informationsquellen sind schriftliche Unterlagen, die von der Verwaltung zur Verfügung gestellt werden, vor allem aber die Aussprache mit den Angehörigen der Ministerialbürokratie und der Bundesbank, die regelmäßig oder anläßlich einzelner Themen an der Beratung teilnehmen. Bei Analysen wirtschaftlicher Situationen werden Vertreter der Konjunkturinstitute zu den Tagungen geladen. Der Kreis der Sachverständigen ist aber beschränkt. Aussprachen mit Vertretern von Interessengruppen hat der Beirat stets vermieden.

2. In der Auswahl der Mitglieder ist der W. B. völlig autonom. Freilich wurde die ursprüngliche Auslese von der Verwaltung vorgenommen; aber die spätere Ergänzung vollzog sich ausschließlich durch Kooptation, und die Vorschläge zu neuen Berufungen wurden vom Minister stets befolgt. Langjährige Zugehörigkeit zum Beirat ist die Regel. Von den 23 Mitgliedern, die im Mai 1950 zum W. B. der ehemaligen Verwaltung für Wirtschaft gehörten, sind zur Zeit (Anfang 1962) noch 16 übriggeblieben; 4 schieden durch Tod, 3 aus anderen Gründen aus. Seit 1950 sind 9 neue Mitglieder berufen worden, von denen eines später ausschied. Nicht alle Mitglieder, die — zum Teil seit 14 Jahren — in der Liste geführt werden, nahmen regelmäßig an den Tagungen teil; aber die Zahl der ständig oder doch viele Jahre lang zur Mitarbeit Bereiten war doch groß. Daraus erklärt sich die sachliche Kontinuität der Arbeit.

Langjährige Zusammenarbeit in einem sich wenig verändernden Personenkreis erleichtert in einem hohen Maße das gegenseitige sprachliche Verständnis und fördert dadurch den Ertrag der kollektiven Leistungen. Im Laufe der Zeit entstehen aber Probleme des Generationenwechsels, die gelöst werden müssen.

3. Die Autonomie des Beirats erstreckt sich auch auf die Wahl der Themen und deren Bearbeitung. Die Initiative der Aufgabenstellung geht in der Mehrzahl der Fälle vom Ministerium aus, indem es Fragen nennt, an deren Bearbeitung die Regierung interessiert ist. Die Anregung zu neuen Aufgaben kommt aber oft auch aus dem Kreis der Mitglieder. Es sind mir keine Fälle erinnerlich, in denen die Tagungsordnung Anlaß zu Meinungsverschiedenheiten mit dem Ministerium gegeben hätte. Wäh-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rend die Entscheidung über Frage und Antwort ausschließlich beim Wissenschaftlichen Beirat liegt, steht die Zeit der Publizierung der Ergebnisse ausschließlich im Ermessen des Ministers. Sämtliche Gutachten werden veröffentlicht, in einzelnen Fällen aber mit erheblicher oder großer Verzögerung. Bei der Würdigung des Sachverhalts muß man erwägen, daß die Gutachten, unter Umständen vielleicht sogar die Beratungsthemen, Erwartungseffekte auslösen können: Der Wissenschaftliche Beirat gilt in der Öffentlichkeit als quasi-offizielles Organ der Wirtschaftspolitik. Daß die Regierung derartige Effekte — z. B. spekulative Devisenbewegungen — zu vermeiden wünscht, ist verständlich. Doch muß erwähnt werden, daß die Geduld des Beirats *einmal* auf eine harte Probe gestellt worden war: beim Aufwertungsgutachten, das im April 1957 beschlossen und im März 1961 zur Veröffentlichung freigegeben wurde.

4. Der Beirat ist Beratungsorgan eines einzelnen Ministeriums, und beide in diesem Satz festgehaltene Merkmale sind wichtig. Der Minister ist nur gehalten, den Beirat zu informieren und den Ertrag seiner Arbeit früher oder später bekanntzumachen. Er ist aber nicht verpflichtet, zu bestimmten Fragen Äußerungen des Beirats einzuholen, zu diesen seinerseits Stellung zu nehmen oder gar sie zu beachten. Man mag die völlige Unverbindlichkeit als Preis für die völlige Autonomie auffassen, die bei jedem Verbindlichkeitsgrad vermutlich eingeschränkt worden wäre, zum mindesten in der Auslese der Mitglieder.

Amtlicher Adressat der gutachtlichen Äußerungen ist der Bundesminister für Wirtschaft. In diesem Sachverhalt in Verbindung mit dem weit gespannten Rahmen der beirätlichen Tätigkeit stecken besondere Fragen. Sie sind gegeben durch die eigentümliche staatsrechtliche Stellung des Wirtschaftsministers in der Bundesregierung. Seine „Federführung" bezieht sich auf die gesamte Wirtschaftspolitik, während die Anordnungsbefugnis nur eng begrenzte Gebiete betrifft. Die Zwiespältigkeit der universalen Grundsatzkompetenz und der sehr spezialisierten Exekutivkompetenz führt auf den Kern des Problems. Träger der konjunkturpolitisch entscheidenden Zuständigkeiten sind Bundesbank und Finanzminister. Träger der Ordnungspolitik sind neben dem Wirtschaftsminister der Landwirtschaftsminister, der Sozialminister u. a. In der Grundsatzkompetenz konkurriert der Wirtschaftsminister mit dem Bundeskanzler, der gemäß Artikel 65 des Grundgesetzes „die Richtlinien der Politik" bestimmt und dafür „die Verantwortung" trägt. Grundsätze der Wirtschaftspolitik sind stets Bestandteil der Richtlinien der Politik, und zwar in einem Lande, dessen wesentliche Leistung das „Wirtschaftswunder" ist, ein wichtiger Bestandteil. Der Wirtschaftsminister ist trotz dieser Kompetenzüberschneidung der „richtige" Empfänger der Beiratsgutachten, aber deren Effizienz ist eben auch vom politischen Einfluß des Wirtschaftsministers abhängig.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Themenbereich und Form der Gutachten

Der W. B. beansprucht Universalkompetenz für Äußerungen über Grundsatzfragen der Wirtschaftspolitik. Er hält sich nicht an die *engere* Ressortzuständigkeit des Bundeswirtschaftsministers für Verwaltungsfragen. Der Kompetenzanspruch des Beirats entspricht seiner Auffassung über die wünschenswerte Beschaffenheit der Wirtschaftspolitik. Koordination der wirtschaftspolitischen Entscheidungen, besonders in der Industrie-, Agrar-, Preis-, Lohn-, Beschäftigungs-, Investitions-, Kredit- und Finanzpolitik, wurde bereits im ersten Gutachten (v. 18. 4. 48) gefordert. Der Beirat hat daher oft auch zu Fragen Stellung genommen, die zum Geschäftsbereich anderer Ministerien gehören: Mieten und Wohnungsbau, Landwirtschaft, Verfassung der Notenbank, Sozialrenten, Finanzen und Steuern, Verkehr. Immerhin traten einzelne Ressortbereiche im Laufe der Jahre in den Hintergrund. Das Gutachten über das Wohnungswesen stammt vom 7. 5. 1950, das letzte Gutachten über die landwirtschaftliche Preispolitik ist datiert am 31. 5. 1954. In allen Stellungnahmen zu Fragen, für die primär andere Ressorts federführend sind, wurden die ordnungspolitischen Gesichtspunkte betont. Oft wurden bei derartigen Gelegenheiten gemeinsame Beratungen mit anderen Ministerialbehörden abgehalten.

Der Themenbereich des W. B. dehnte sich aus mit den Aufgaben, die sich die Bundesrepublik setzte. Als die Bundesregierung die Teilnahme an regionalen wirtschaftlichen Zusammenschlüssen in Europa in Erwägung zog, wurde auch deren Problematik Gegenstand der Beratung. Die Kernfragen des Schumanplanes wurden mehrfach mit der deutschen Delegation diskutiert. Den umfassenden Aufgaben der wirtschaftlichen Integration Europas widmete der Wissenschaftliche Beirat eine ausführliche Denkschrift. Die Argumentation der Bundesregierung ist zweifellos vom Wissenschaftlichen Beirat beeinflußt worden, und dessen Gedankengänge finden sich in wichtigen Bestimmungen des Vertrages über die EWG wieder (Artikel 104 enthält die konjunkturpolitische Formel des Wissenschaftlichen Beirats, das sogenannte magische Dreieck). Die meisten Gutachten sind Empfehlungen für konkrete Entscheidungen der Staatsgewalt. Einzelne, allerdings gewichtige Gutachten betreffen Entscheidungsgrundsätze, d. h. abstrakte Prinzipien, die nach der Auffassung des Beirats bei Situationen oder Entwicklungen bestimmter Art beachtet werden sollten. Hervorgehoben sei hier die umfangreiche Denkschrift über die „Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung" (Gutachten vom 3. 6. und vom 8. 7. 1956). Auch die oben zitierte Denkschrift über „Die wirtschaftliche Integration Europas" (vom 1. 5. 1953) gehört insofern in unseren Zusammenhang, als sie Grundsätze von allgemeiner Geltung formuliert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei konkreten Empfehlungen kann man zwischen Maßnahmen auf kurze und lange Sicht unterscheiden. Die ersten beziehen sich vorzugsweise auf Konjunkturlagen, die letzteren auf ordnungspolitische Zusammenhänge oder auf langfristige Entwicklungen. In den ersten 5—7 Jahren herrschten Situationsanalysen und Empfehlungen für terminierte Entscheidungen vor; später traten ordnungspolitische Aufgaben langfristiger Art in den Vordergrund. Dementsprechend änderte sich der Stil der Gutachten; längere und in langer Zeit erarbeitete Denkschriften verdrängten ein wenig die kurzen, momentgebundenen Stellungnahmen. Zwar gab der Wissenschaftliche Beirat auch in den letzten Jahren Ratschläge zur Konjunkturpolitik (zuletzt am 14. 4. 1959 und am 4. 3. 1961); aber die Gutachten verloren doch den Charakter des fortlaufenden Kommentars zu wirtschaftlichen Situationen und wirtschaftspolitischen Entscheidungen, den sie in den Anfängen gehabt hatten.

III. Die wirtschaftspolitische Konzeption des Wissenschaftlichen Beirats

Bei der ursprünglichen Auslese der Beiratsmitglieder wurde von der Verwaltung für Wirtschaft darauf Bedacht genommen, Anhänger verschiedener gesellschafts- und wirtschaftspolitischer Programme zu Worte kommen zu lassen. Christliche Soziallehre, Liberalismus und Sozialismus, Freunde der Marktwirtschaft und der Planwirtschaft waren im neugeschaffenen Gremium vertreten. Die Richtungsdivergenzen waren deutlich in der Diskussion und im Text des ersten Gutachtens vom 18. 4. 1948. Aber das Gemeinsame war selbst damals stärker als das Trennende, und die Gegensätze betrafen weniger die Grundentscheidung jener Stunde — Übergang zur Marktwirtschaft — als das Tempo der Umstellung. In der späteren Zeit traten die Meinungsverschiedenheiten immer mehr in den Hintergrund. Die fortgesetzte Aussprache im wesentlich gleichbleibenden Kollegenkreis förderte die inhaltliche Übereinstimmung im Urteil. Die Differenzen wurden nicht mehr in ausführlichen Minderheitsvoten, sondern in Fußnoten kundgemacht. Verschiedenheiten der Richtungen blieben zwar bestehen, betrafen aber, abgesehen von Einzelfragen, nicht den Themenkreis des Beirats. Vielleicht darf man auch sagen, daß der Beirat sein Arbeitsgebiet auf den Bereich der Übereinstimmung beschränkte. Hält man sich die Weite des Themenkreises vor Augen, so ist es bemerkenswert, wie unabhängig vom politischen Bekenntnis die Urteilsbildung über wirtschaftspolitische Fragen sein konnte.

Im Laufe der Zeit bildete sich eine wirtschaftspolitische Konzeption des Beirats heraus, die im folgenden dargestellt sei. Genetisch ist sie als Verschmelzung mehrerer Schultraditionen zu bezeichnen. Sehr stark ist der liberale Grundton. Von der Freiburger Schule unterscheidet sich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die insoweit Keynes'sche Linie des Beirats durch die Forderung einer aktiven Konjunkturpolitik, die in Euckens Programm fehlt, ihm allerdings auch nicht gerade widerspricht. Ähnlich ist das Verhältnis der „beirätlichen" Auffassung zur Euckenschen in der Sozialpolitik; sie knüpft im allgemeinen an die deutsche Überlieferung an, allerdings bei starker Betonung der Partner-Autonomie auf dem Arbeitsmarkt.

Die drei Bestandteile des Beiratsprogramms — der liberale, der konjunkturaktive und der soziale — entsprachen wohl von vornherein der Überzeugung der meisten Mitglieder. In welcher Weise das Programm anhand der Erfahrungen konkretisiert wurde, sei im folgenden skizziert:

A. Ordnungspolitik

1. Herstellung funktionsfähiger Märkte

Märkte ohne Nachfrageüberschüsse entwickelten sich nicht in allen Bereichen der Volkswirtschaft alsbald nach der Währungsreform. Die Lebensmittel blieben noch monatelang rationiert. Die Preise gewisser Grundstoffe, namentlich der Kohle, wurden noch lange unter dem Gleichgewichtsniveau gehalten. Einen Kapitalmarkt, geschweige denn einen funktionsfähigen, gab es viele Jahre lang nicht. Der Außenhandel war bis Mitte 1951 charakterisiert durch einen Überschuß in der Devisennachfrage (bei gebundenen Wechselkursen); die Dollarlücke blieb noch viel länger bestehen. In Teilen des Wohnungsmarktes gibt es auch heute noch keinen automatischen Ausgleich.

Der Wissenschaftliche Beirat ließ gewisse sozialpolitisch gemeinte Bindungen gelten, befürwortete aber von Anfang an einen radikaleren, d. h. schnelleren Übergang zu Gleichgewichtspreisen. Die Wiederherstellung freier Wechselkurse wurde bereits am 18. 4. 1948 empfohlen (Nr. 8 des Gutachtens). Nachdem es sich herausstellte, daß die Staatsgewalt einen verzögerten Fortschritt zur freien Gestaltung der Märkte bevorzugte, bestand die Aufgabe des Beirats darin, Lösungen zu finden, die im Geist und in der Technik den „marktwirtschaftlichen" am ähnlichsten waren. In der Zuteilung von Devisen wurden Methoden entwickelt, die der Intensität der Nachfrage Rechnung trugen[3]. Für Branchen mit autoritär niedrig gehaltenen Preisen wurden Pläne angenommen, die die Investitionsfinanzierung durch Abspaltung von Gewinnen aus Produktionszweigen mit Marktpreisen sichern sollten (Investitionshilfe durch Zwangsanleihen)[4]. Das allgemeine Problem des inländischen Kapitalmarktes beschäftigte den Beirat sehr lange und sehr intensiv. Es handelte sich um freie oder gebundene Zinsbildung für festverzinsliche

[3] Vgl. z. B. das Gutachten vom 18. 12. 1949 über „Das Dollardefizit Europas im Handel mit USA" (1. Bd., S. 72 ff.).

[4] Vgl. Stellungnahme vom 29. 4. 1951 (2. Bd., S. 60 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wertpapiere[5], hauptsächlich aber um die Tunlichkeit und Beschaffenheit der fiskalischen Begünstigungen bestimmter Kapitalanlage- und Kapitalbildungsarten. Frühzeitig hat der Beirat vor einseitiger Begünstigung der sogenannten Selbstfinanzierung gewarnt[6]; von der steuerlichen Differenzierung der Wertpapiererträge wurde abgeraten[7]. Bei Rationalisierung des Verfahrens war der Beirat anfangs der Begünstigung des Haushaltssparens wohlgeneigt[8]. In späterer Zeit — 10 Jahre nach der Währungsreform — hielt der Beirat die Bedenken gegen Sparprämien und steuerliche Präferenzen für entscheidend (vornehmlich wegen der geringen Wirksamkeit der Maßnahmen für die Erhöhung des Sparvolumens)[9].

Neben den Fragen der Steuerung des Überganges von gebundenen Märkten zu freien entstanden auch Sonderprobleme bei ruckartiger Änderung der Gesamtwirtschaftslage, die eine Rückkehr zur Planwirtschaft nahezulegen schien. Nur ein einziges Mal kam es zu einer wirklichen Krise: im Koreakrieg. Die damals anhand von Kreislaufmodellen erarbeiteten Lenkungsvorschläge sollten die Eingriffe in die Preisbildung möglichst begrenzen[10]. Auch heute sind sie von theoretischem Interesse. Indessen löste sich die Krise auf, und der marktwirtschaftliche Kurs konnte fortgesetzt werden.

2. *Gruppeninteressen und Versorgungsoptimum*

Während in den meisten Produktionszweigen die staatlichen Preismanipulationen allmählich verschwanden, nahm die Entwicklung auf den Agrarmärkten einen anderen Verlauf. Der Wissenschaftliche Beirat betrachtete diese Entwicklung mit Sorge. Mehrfach nahm er zu grundsätzlichen Fragen der Agrarpolitik Stellung[11], zuletzt am 31. 5. 1954. In dem Gutachten über das „Problem landwirtschaftlicher Paritätspolitik im Rahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik“[12] wurden die zahlrei-

---

[5] Gutachten vom 6. 7. 1952: Wiederaufbau des Kapitalmarktes und Zinspolitik (2. Bd., S. 87 ff., besonders S. 89).

[6] Vgl. Gutachten vom 17. 1. 1949: Preispolitik und Außenhandelsgestaltung (1. Bd., S. 44 ff., besonders S. 46), Gutachten vom 10. 12. 1950: Kapitalmarktpolitik und Investitionspolitik (2. Bd., S. 42 ff.) und Gutachten vom 6. 7. 1952, a. a. O.

[7] Gutachten vom 6. 7. 1952, a. a. O.

[8] Vgl. das Gutachten vom 4. 2. 1952 über „Belebung des Wertpapiermarktes“ (2. Bd., S. 76 ff.).

[9] Gemeinsames Gutachten des W. B. beim Bundesminister der Finanzen und des W. B. beim Bundeswirtschaftsministerium vom 26. 1. 1958 über Kapitalmarkt und Besteuerung (5. Bd., S. 35 ff., besonders S. 48).

[10] Vgl. die „Vorläufige Stellungnahme“ vom 25. 2. 1951 (2. Bd., S. 56 ff.). Hinter diesem Gutachten stand eine kreislauftheoretische Denkschrift von Hans Peter.

[11] Vgl. die Gutachten vom 24. 10. 1948 und vom 30. 10. 1949 (1. Bd., S. 42 ff. und 69 ff.).

[12] 3. Bd., S. 80 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

chen damals in der Öffentlichkeit als Richtschnur erwogenen Paritätsbegriffe (Preise/Aufwand, landwirtschaftliche und industrielle Preise, vergleichbare Rentabilität, Einkommen der Landwirte und vergleichbarer Berufsschichten) ausführlich kritisiert. In unserem Zusammenhang bedeutsam ist das Ziel, daß der Beirat selbst setzte: „Die Einfügung der westdeutschen Landwirtschaft in eine Wettbewerbsordnung". Aus mannigfaltigen institutionellen und wohlfahrtsökonomischen Gründen — Realeinkommen der Konsumenten — wurde jene Politik abgelehnt, die später im Landwirtschaftsgesetz des Jahres 1955 (Einkommensgarantie) ihren programmatischen Ausdruck fand. Die Wertmaßstäbe des klassischen Liberalismus sind in der Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats deutlich.

Das zweite Branchengutachten, das der Wissenschaftliche Beirat sieben Jahre später erstattete, betraf die Energiewirtschaft[13]. Die ökonomischen Voraussetzungen waren hier gänzlich anderer Art als in der Landwirtschaft. Bei dieser handelte und handelt es sich um Rückwirkungen des gesamtwirtschaftlichen Wachstums auf die relative Einkommenslage, bei jenem um die Wirkungen eines primär produktionstechnisch und kostenmäßig bedingten Substitutionsvorganges auf Kapazitätsausnutzung und Beschäftigung. Aber das wirtschaftspolitische Grundpostulat blieb dasselbe: Einfügung in die Wettbewerbsordnung. Vor die Alternative gestellt, eine „konservierende" oder eine fortschrittliche Konzeption zu befürworten, entschloß sich der Beirat, nach Prüfung der voraussichtlichen Dauer des Substitutionsprozesses, ohne Vorbehalt für die zweite[14]. Praktisch bedeutete das: Aufgabe der submarginalen Kapazitäten und Umstellung der Preispolitik von den nicht mehr Erfolg versprechenden monopolistischen auf konkurrenzwirtschaftliche Grundsätze. Auch die Anbieter anderer Energiearten sollten strengen Wettbewerbsregeln unterliegen. — All das ist streng *liberal* gedacht. Ricardo hätte am Gutachten Freude gehabt.

3. Sicherung der Wettbewerbsordnung

In der Wettbewerbskonzeption folgte der Beirat den Lehren des Neoliberalismus. An den ersten Äußerungen über das Thema hatte Eucken noch selber mitgewirkt. Im Gutachten vom 24. 7. 1949 versicherte der Beirat, daß „eine wirksame Politik der Monopolbekämpfung ... von den verschiedenen wirtschaftspolitischen Richtungen, unbeschadet ihrer besonderen Auffassungen über die wünschenswerte Gestalt der Wirtschaftsordnung, unterstützt werden" würde[15]. Dieses galt im besonderen

[13] Gedanken über die Konzeption einer künftigen deutschen Energiewirtschaftspolitik. (Gutachten vom 21. 1. 1961, 5. Bd., S. 98 ff.).

[14] Vgl. besonders Ziffer 15 des Gutachtens.

[15] Gutachten (1. Bd., S. 61 f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auch für die Mitglieder des Beirats, die insofern einmütig den Gedanken des Freiburger Kreises folgten. Der Beirat war darin einig, daß ein spezielles Gesetz nicht ausreiche, um den Leistungswettbewerb zu sichern. Der weitere wirtschaftspolitische Rahmen wurde durch beispielhafte Hinweise auf Außenhandel, Steuerrecht, Handelsrecht angedeutet. Aber die Notwendigkeit spezieller Maßnahmen stand doch außer Zweifel.

Als der Beirat seine erste soeben zitierte ausführliche Stellungnahme zum Monopolproblem formulierte, waren die amtlichen Vorarbeiten zu deutschen Gesetzen bereits im Gange. Ein Sachverständigenausschuß, an dem zwei Mitglieder des Beirats mitwirkten, hatte am 5. 7. 1949 dem Direktor der Verwaltung für Wirtschaft einen Entwurf vorgelegt[16]. Dieser Entwurf enthielt Normen von hohem Härtegrad und zeigte die Folgerichtigkeit, die ein theoretischer Vorzug jener Zeit war. Auch die Linie des Beirats als solchen, der sich hauptsächlich zu Einzelfragen des Entwurfs äußerte, war hart. Bemerkenswert erschien die weitreichende Forderung der Auflösung von „konkurrenzausschließenden wirtschaftlichen Machtgebilden" und die Fülle von Macht, die dem Monopolamt übertragen werden sollte. — Indessen änderten sich die Zeiten und mit ihnen die Gesetzentwürfe. Als der W. B. sich fünf Jahre später erneut mit der Materie befaßte[17], fand er ein Programm mit beschränkten Intentionen vor. Von Auflösungen legitim entstandener Gebilde (marktbeherrschende Unternehmungen) war in den neuen Entwürfen nicht mehr die Rede, und einigermaßen entmachtet war das Kartellamt, verglichen mit dem früher geplanten Monopolamt. Der Beirat bekannte sich wieder zu seinen alten Grundsätzen der Monopolbekämpfung. Aber in der Beurteilung einzelner Fragen wurde der Wunsch ausgesprochen, Erfahrungen sammeln zu lassen und eingelebte Verhältnisse nicht durch Verbote radikal zu ändern. Bei marktbeherrschenden Unternehmungen wurde Repression (Auflösung bei Mißbrauch der Machtstellung) statt Prävention (staatliche Genehmigung) befürwortet; vertikale Preisbindungen sollten vorerst geduldet werden. Im übrigen blieb es beim harten Kurs, im besonderen beim Verbotsprinzip, im Gegensatz zum Mißbrauchsprinzip in bezug auf Kartelle[18]. —

Seither sind sieben Jahre vergangen. Im Jahre 1961 hat der Beirat das Thema Wettbewerb noch einmal aufgenommen, um die seit Verkündung

---

[16] Entwurf zu einem Gesetz zur Sicherung des Leistungswettbewerbs und zu einem Gesetz über das Monopolamt, mit Stellungnahme des Sachverständigen-Ausschusses und Minderheitsgutachten.

[17] Vgl. das Gutachten vom 2. 10. 1954 (3. Bd., S. 88 ff.).

[18] Charakteristisch für die wettbewerbspolitische Linie des Beirats ist auch das Gutachten vom 14. 11. 1954 über „Anträge und Gesetzentwürfe zur Beschränkung des Wettbewerbs in gewissen Gewerben und Berufen" (3. Bd., S. 112 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

des Gesetzes (1957) erarbeiteten Erfahrungen zu prüfen. Die Beratung ist noch nicht beendet. —

B. Konjunkturpolitik

Das umfangreiche Gutachtenwerk konjunkturpolitischen Inhalts verteilt sich auf die dreizehn Jahre seit den letzten Wochen vor der Währungsreform bis zur Aufwertung der D-Mark. Die Formen der Aussagen sind sehr verschieden und reichen von Urteilen über Tagesfragen bis zu Lehrsätzen von allgemeiner Geltung. Daher ist es nicht leicht, die Linie des Wissenschaftlichen Beirats in der hier gebotenen Kürze zu zeichnen. Im großen Gutachten vom 3. Juni 1956 werden die konjunkturpolitischen Postulate einer wachstumspolitischen Norm zugeordnet. Maximale Wachstumsraten werden nicht gefordert, wohl wird aber verlangt, daß die Raten stetig und immer positiv sein sollten. Als optimal wird unter dem Gesichtspunkt des Wachstums die Verbindung von drei konjunkturpolitischen Zielen beurteilt: stabiles Preisniveau der Konsumgüter, stabile und hohe Beschäftigung, ausgeglichene Zahlungsbilanz. Diese Ziele sind nicht immer miteinander vereinbar, und der bildliche Vergleich mit einem „magischen Dreieck" ist insoweit begründet. Ein langer Katalog von Maßnahmen, die geeignet sind, Kompromißlösungen herzustellen — Fiskal-, Kredit-, Außenwirtschaftspolitik — wird vorgetragen und gewürdigt. Die Lohnpolitik wird nicht gerade als Instrument der Konjunkturpolitik, aber doch als konjunkturbedeutsam angesehen. Die institutionelle Hemmung für eine erfolgreiche Konjunkturpolitik wird in der Vielzahl ihrer Willensträger erkannt. Die Verschmelzung der vielen konjunkturpolitischen Konzeptionen sei notwendig, und das für eine gültige Konzeption zuständige Beschlußorgan könne nur das Kabinett sein. Zur Unterstützung der Regierung bei der Aufstellung des Wirtschaftsprogrammes empfahl der Wissenschaftliche Beirat die Bildung einer besonderen Behörde. Die kleine Zahl der mit der Leitung dieses Amtes zu betrauenden wissenschaftlichen Spezialisten (3), die Hauptamtlichkeit ihrer Tätigkeit und die Verfügung über einen wissenschftlichen Hilfsapparat unterscheiden die geplante Einrichtung von der Organisationsform, die dem Wissenschaftlichen Beirat selbst eigentümlich ist. Bekanntlich wurde der Plan bisher nicht verwirklicht. —

Erst in den Jahren 1955 und 1956 fand der Wissenschaftliche Beirat die Muße für das skizzierte Grundsatzgutachten. In der Rückschau scheint es mir aber, daß die dreifache Zielsetzung, die oben festgehalten worden ist, auch die innere Einheit der frühren und der wenigen späteren konkreten Konjunkturgutachten herstellt. Im großen und ganzen zeigt die Argumentation des Wissenschaftlichen Beirats im Laufe der Zeiten eine bemerkenswerte Beständigkeit. Der folgende Überblick wird das bestätigen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1. Beschäftigungspolitik und Preisniveau

Schon in seiner ersten Kundgebung hatte der Beirat „eine kredit- und konjunkturpolitische Beeinflussung des volkswirtschaftlichen Prozesses" in Aussicht genommen, aber in der Empfehlung expansiver monetärer Maßnahmen war er damals — wie auch stets später bei gegebenem Anlaß — überaus vorsichtig. Eine „Politik der Vollbeschäftigung mit allen Mitteln und um jeden Preis" wurde „ebenso deutlich abgelehnt wie ... eine aktive Wirtschaftspolitik zur Herbeiführung und Sicherung der möglichst hohen und stetigen Beschäftigung gefordert"[19]. Man wird darin keine Selbstverständlichkeit erblicken dürfen; denn es fehlte, besonders vom Ausland her, nicht an der Befürwortung massiver Geldschöpfung als Heilmittel für die offenkundig strukturelle Arbeitslosigkeit. Der Beirat bemühte sich immer wieder, die Situation abzutasten, voraussichtliche inflationäre und deflationäre Entwicklungen, Kapazitätsreserven, Rohstoffvorräte einerseits, den Spielraum für erweiterte Kreditversorgung und zusätzliche Investitionen andererseits, gegeneinander abzuwägen.

Nach dem sehr starken Anstieg der Produktion in den ersten Übergangsjahren zeigten sich im Jahre 1950 Zeichen der Stagnation, die der Beirat mit der — befolgten — Empfehlung einer begrenzten Kreditexpansion beantwortete. Die Stagnation endete aber unter dem exogenen Einfluß des Koreabooms. Als auch dieser abklang, begann die Zeit, in der bei gehobenem Wohlstandsniveau und besser übersehbaren politischen und psychologischen Daten zyklische Bewegungen einsetzten und daher hin und wieder konjunkturelle Entscheidungen zu erwägen waren. Der Beirat paßte sich in seiner Arbeitsweise den neuen Gegebenheiten an. Vom Oktober 1951 bis Oktober 1955 wurden vier Gutachten erstattet[20], in denen regelmäßig die Frage beantwortet wurde, ob spezielle therapeutische Maßnahmen zu ergreifen seien. Bei ruhiger Geschäftslage, verhältnismäßig hohen Wachstumsraten und abwärts gerichteter Preistendenz empfahl der Beirat konjunkturpolitische Zurückhaltung, im besonderen keine expansiven Maßnahmen. Anfang 1954 verschoben sich die Akzente ein wenig: Die Wachstumsraten wurden als zu niedrig, die spontanen Auftriebstendenzen als ungewiß und weitere Preissenkungen als gefährlich beurteilt; empfohlen wurde: zunächst Abwarten, nebst der Aufstellung von Eventualhaushalten für öffentliche Investitionen. Die tatsächliche Entwicklung bestätigte die pessimistische Prognose des Beirats nicht. Vielmehr entwickelte sich ein Aufschwung, der im Jahre 1955 zu einer ausgeprägten Hochkonjunktur wurde. Im Oktober 1955 äußerte

---

[19] Gutachten vom 26. 2. 1950 (1. Bd., S. 81 ff., besonders S. 83). Dieses Gutachten war eine Antikritik an einem Memorandum der Wirtschafts- und Finanzberater der Alliierten Hohen Kommission.

[20] 2. Bd., S. 72 ff., 3. Bd., S. 34 ff. und 76 ff.; 4. Bd., S. 28 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sich der Beirat (gemeinsam mit dem Beirat des Bundesfinanzministeriums) über die konjunkturelle Lage gemäß den Grundsätzen der modernen Fiscal Policy[21]. Auf dem Gebiete der Besteuerung wurde die Hinnahme des erhöhten Aufkommens (mit Ausnahme der Zölle und gewisser Verbrauchsteuern), auf dem Gebiete der Ausgaben das Abstoppen von Gehalts- und Rentenerhöhungen sowie die Minderung von Investitionen stimulierenden Aufwendungen angeraten. Nuanciert wurden die Empfehlungen durch den Rat, die entstandenen und entstehenden Kassenreserven durch Tilgung der öffentlichen Schuld bei der Notenbank zu vernichten.

In den späteren Jahren verzichtete der Beirat auf den Brauch der periodischen Beurteilung der Situation. Nur einmal äußerte er sich noch etwas ausführlicher zur Konjunkturlage: in der Zeit branchenweise stark differenzierter Verhältnisse im Frühjahr 1959[22]. Die Hinnahme der damals gegebenen Zinssenkungstendenzen hielt der Beirat für richtig; von zusätzlichen konjunkturfördernden Maßnahmen wollte er nichts wissen. Die spätere Entwicklung hat diese Zurückhaltung gerechtfertigt.

2. *Zahlungsbilanzpolitik*

Die Zahlungsbilanz war seit der Wiederherstellung der Marktwirtschaft die Crux der deutschen Konjunkturpolitik. Daher blieb sie ein ständig wiederkehrendes Thema des Beirats. Die Zahlungsbilanz bereitete in den ersten Jahren Sorgen, weil sie — gemessen am Sozialprodukt — zu „kurz" war und zudem nur gewaltsam durch Kürzung der unternehmerischen Devisennachfrage, in späteren Jahren — bei absoluter und relativer Bilanzverlängerung — nur durch unbegrenzte Aufnahme des Devisenangebots ausgeglichen werden konnte. Im Gegensatz zu früheren Verhältnissen fielen freiwilliger privater Kapitalimport und Kapitalexport nicht entscheidend ins Gewicht. Der fehlende Importspielraum behinderte in der ersten Etappe eine sonst angezeigte expansive Politik; in der zweiten, viel längeren Zeitspanne behinderte umgekehrt der ständige Exportüberschuß eine wiederum meist angezeigte restriktive Politik. Wir wollen im folgenden die ersten Jahre der Bundesrepublik übergehen und den Bericht über die Gutachten des Beirats mit der Zeit beginnen lassen, in der die Devisenüberschüsse bereits zu einem wesentlichen Datum der Wirtschaftslage geworden waren. Mitte 1953 nahm der W. B. ausführlich zu der noch ungewohnten Erscheinung Stellung[23]. Der Vorschlag beinhaltete im wesentlichen die Ersetzung des *„unbeabsichtigten"* Kapitalexports — als solcher wurde der Ausfuhrüberschuß nebst Devisen-

[21] Welche Maßnahmen entsprechen der gegenwärtigen konjunkturellen Situation? (4. Bd., S. 28 ff.).

[22] 5. Bd., S. 55 ff.

[23] Gutachten vom 28. 6. 1953 über „Probleme der gegenwärtigen deutschen Zahlungsbilanz" (3. Bd., S. 57 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

akkumulation gedeutet — durch interne Kapitalbildung, d. h. durch zusätzliche Investitionen im Inland. Wie man den Motiven des Beirats entnehmen kann, war die Konstellation hierfür besonders günstig: vorhandener Einfuhrspielraum, Preissenkungstendenz, Ausweitung der Engpässe. Außen- und binnenwirtschaftliche Situation paßten also für eine expansive Politik gut zusammen. Freilich fehlte es im Gutachten nicht an vorsichtigen Vorbehalten; aber die Gefahren einer „Politik, die zu fortlaufender Ansammlung von Devisenbeständen führt", wurden doch deutlich gesehen.

Indessen dauerte die „Ansammlung" bei kurzfristiger Abschwächung im Boomjahr 1955[24] an. Im Jahr 1956 kam der Beirat wieder auf den Gegenstand zurück, allerdings in der Form allgemeiner Aussagen im Rahmen seines Gutachtens über Instrumente der Konjunkturpolitik[25]. Die theoretische Kernthese ist die Tendenz zum internationalen konjunkturellen Gleichschritt und zur Annäherung der nationalen Wachstumsraten als automatische Folge der monetären Bewegungen, die durch Passivierung und Aktivierung der Leistungsbilanzen ausgelöst werden. Es könne sich aber auch ein „fundamentales Ungleichgewicht" entwickeln. Äußert sich das Ungleichgewicht in einem chronischen Devisenmangel, so sei im allgemeinen Abwertung angezeigt; bei fortgesetzter Ansammlung von Überschüssen wäre eine Korrektur der Wechselkurse durch Aufwertung nötig, „falls es nicht ausnahmsweise als das kleinere Übel anzusehen ist, das Inlandspreisniveau steigen zu lassen" (Ziffer 19). Die Diskussion führte zu der Frage, wer — Gläubiger oder Schuldner — die Kursrelationen korrigieren sollte, und das Ergebnis bestand in der Empfehlung einer Kooperation „zur simultanen Regelung aller Währungsparitäten". Setzt man für die Begriffe „Gläubiger", „Schuldner" die konkreten Staaten ein, an die der Beirat sinngemäß dachte, so ergibt sich, daß er einem isolierten Vorgehen Deutschlands abgeneigt war. Immerhin war nun, in einer abstrakten Äußerung, das Stichwort „Aufwertung" gefallen.

Die vom Beirat erhoffte internationale Kooperation blieb aus. Indessen flossen die Devisenüberschüsse munter weiter. Im Februar 1957 versammelte sich der Beirat, um die „Wirtschaftspolitische Problematik der deutschen Exportüberschüsse" zu erörtern[26]. Der Beirat legte Gewicht darauf, alle Tatsachen und Kausalzusammenhänge zu berücksichtigen, die für eine Schlußfolgerung von großer Tragweite wesentlich erschienen.

---

[24] Vgl. das Gutachten vom 11. Oktober 1955, Ziffer 4 (4. Bd., S. 28).

[25] Gutachten vom 3. 6. 1956 und vom 8. 7. 1956 (4. Bd., S. 34 ff., besonders S. 37 ff.).

[26] Vgl. das Gutachten vom 30. 4. 1957 (5. Bd., S. 22 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die lange, damals sechs Jahre währende Dauer der Erscheinung war zunächst festzustellen. Die geringe Wahrscheinlichkeit des Rückganges der Leistungsbilanzüberschüsse auf den Betrag der gegebenen internationalen Verpflichtungen und des „freiwilligen" privaten Kapitalexports war das zweite Glied in der Gedankenkette. Die Fortdauer einer auf stabiles Preisniveau bedachten Regierungspolitik sowie von Zins- und Gewinnrelationen, die Kapitalanlagen im Ausland behinderten, gehörten zu dieser Prognose. Es folgt das Werturteil über die deutsche Kreditpolitik: circulus vitiosus der Devisenüberschüsse, der im Interesse stabiler Preise befolgten restriktiven Linie, und der durch diese wiederum mitbedingten Devisenüberschüsse[27, 28]. Bei einem so harten, den Vorwurf inneren Widerspruchs beinhaltenden Urteil war die Forderung einer Revision der Ziele, deren Unvereinbarkeit das widersprüchliche Verhalten erzwang, unentrinnbar. Von einer internen Inflationierung wollte der Beirat nichts wissen; infolgedessen blieb nur der Schluß auf eine Änderung der Wechselkurse übrig. Andere Maßnahmen — im Sinne einer folgerechten Liberalisierung der Außenhandelspolitik — wurden „zunächst" empfohlen, aber als nicht ausreichend erkannt. „Daher kann eine Revision der Wechselkurse nicht mehr lange hinausgeschoben werden[29]." Unbeschadet der Vorzüge der internationalen Zusammenarbeit könne ein Land zu autonomen Änderungen der fixierten Wechselkurse gezwungen werden. Vom deutschen Standpunkt werden die Vorteile einer Aufwertung in einem weiteren Spielraum für inländische Investitionen und in verbesserten internationalen Austauschrelationen gesehen. Die Lockerung der Kreditpolitik fehlt unter den Vorzügen nicht, als Hinweis für den Leser, aber die Voraussetzung hierfür wird doch betont: „... die Kreditrestriktion im Inland (könnte) in gleichem Umfange gelockert werden ..., in dem der Exportüberschuß zurückgeht" (Ziff. 15). — Das ist der wesentliche Inhalt des fast vier Jahre lang geheimgehaltenen Aufwertungsgutachtens.

Als die Aufwertung Anfang März 1961 tatsächlich erfolgte, wurde sie natürlich begrüßt[30]. Das bescheidene Maß war dem Beirat noch nicht bekannt.

3. Lohnpolitik

Das Studium der Gutachten des W. B. läßt erkennen, daß er sich im wesentlichen auf *einen* Bereich der herkömmlich als sozial bezeichneten Fragen konzentriert hat: auf die Grundsatzfragen des Arbeitsmarktes. Die gegenwärtige Verteilung der Einkommen und Vermögen sei unbe-

---

[27] a. a. O., Ziffer 7.

[28] Die Kritik an der Kapitalmarktpolitik der Regierung betraf andere Tatsachen (vgl. Ziffer 10 des Gutachtens).

[29] Gutachten vom 30. 4. 1957 (5. Bd., S. 31).

[30] Vgl. die Stellungnahme vom 4. März 1961 (5. Bd., S. 107 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

friedigend, heißt es in einem Gutachten aus dem Jahre 1950. Die Möglichkeiten einer Änderung wurden stets unter dem doppelten Gesichtspunkt der Gerechtigkeit und der Konjunktur gewürdigt. Die Zentralidee der vom Beirat befürworteten Verteilungspolitik berücksichtigte von Anfang an die Beeinflussung der Einkommensverwendung[31]. Sparzwang hat der Beirat nicht empfohlen. Fiskalische Begünstigung des Sparens hielt er zeitweise für opportun (s. oben). Vor allem aber setzte er sich für die Schaffung geeigneter Formen der Vermögensbildung ein. Mit der Problematik des nominellen Lohnniveaus hat sich der Beirat auch viel befaßt, aber vorzugsweise unter konjunkturpolitischem Aspekt. Der Ansatz ergab sich aus der Auffassung, daß das Sinken des Preisniveaus die unternehmerischen Erwartungen ungünstig beeinflusse. Wachsendes Sozialprodukt und nicht sinkendes Preisniveau sind nur bei steigendem Nominaleinkommen miteinander vereinbar. Problematisch bleiben die Maße. Die wesentlichen Gedanken, die der Beirat hierzu beigesteuert hat, sind kritischer Art. Produktivitätsproportionale Zunahme der Lohnsätze wurde als starre Richtschnur der Lohnpolitik abgelehnt[32]. Die in mehreren Gutachten niedergelegte Kritik wurde — ebenso wie die entsprechende Auseinandersetzung in der Öffentlichkeit — hauptsächlich an der Frage orientiert, ob Lohnerhöhungen, die sich in den Grenzen der Produktivitätszunahme halten, stets ein nicht-steigendes Preisniveau verbürgen. Der Hinweis auf andere das Preisniveau ändernde Faktoren — Sparneigung der Haushalte, Investitionsneigung, Güteraufwand des Fiskus, Zahlungsbilanz — ließ die Frage mit einem Nein beantworten. Für die Öffentlichkeit interessant war vor allem die These, daß es nicht angängig sei, vorzugsweise die Gewerkschaften für inflatorische Bewegungen verantwortlich zu machen. Daß die Politik der Gewerkschaften ein gewichtiger Konjunkturfaktor ist, hat der Wissenschaftliche Beirat aber stets anerkannt. Daraus ergaben sich nun wichtige institutionelle Fragen, sowohl für die Lohnpolitik wie auch für die Konjunkturpolitik.

In den ersten Jahren nach der Währungsreform war der Beirat der Auffassung, „daß die gesamte Einkommensbildung aus der Sphäre machtpolitischer Entscheidungen herausgenommen werden sollte“[33]. Später betonte er um so schärfer das Prinzip der Autonomie der Tarifpartner[34].

---

[31] Vgl. das Gutachten vom 24. 9. 1950 über „Struktur- und konjunkturpolitische Fragen der Einkommensverteilung“ (2. Bd., S. 31 ff.) und das Gutachten vom 21. 2. 1960 über „Gegenwärtige Möglichkeiten und Grenzen einer konjunkturbewußten Lohnpolitik in der Bundesrepublik“ (5. Bd., S. 82 ff.).

[32] Vgl. besonders die Gutachten vom 12. 6. 1955, „Probleme einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik“ (4. Bd., S. 23 ff.) und vom 21. 2. 1960 (5. Bd., a. a. O.).

[33] Gutachten vom 24. 9. 1950 (2. Bd., S. 35, Ziffer 11).

[34] Vgl. das Gutachten vom 3. 6. 1956 und vom 8. 7. 1956 (4. Bd., S. 53 f., Ziffer 58).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese Autonomie schließt nun einen De-facto-Einfluß der Arbeitsmarktparteien auf den konjunkturellen Ablauf ein und folglich die alleinige Verantwortung des Staates für die Konjunkturpolitik aus. Dieser Zustand sei, fügt das Gutachten hinzu, „unbefriedigend“[35]. Um ihn zu verbessern, empfahl der Beirat die Pädagogik der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung: Anhand wirklichkeitsnaher Kreislaufmodelle sollten die Tarifpartner wie auch der Staat instandgesetzt werden, die Folgen ihres Tuns abzuschätzen. Der Regierung sollte die gesetzliche Verpflichtung zur Aufstellung eines Wirtschaftsprogrammes auferlegt werden; dieses könne allerdings die Tarifparteien nicht binden. Es bleibt bei der Autonomie der Partner und des Staates, nebst der Empfehlung der gegenseitigen Koordination. Diese Lösung führt auf sehr labile Verhältnisse, wie man leicht einsehen kann.

IV. Der amtliche Kurs und die Linie des Beirats

Zwischen der Einstellung wissenschaftlicher und politischer Gremien bestehen natürlich Unterschiede. Ein gewisses Maß von Opportunismus wird man jeder Regierung als „Grundrecht“ zusprechen müssen. Beratern ist dieses Recht versagt. In der Tat hat der Wissenschaftliche Beirat auf jede Anpassung seiner Empfehlungen an das jeweils politisch Durchsetzbare verzichtet. Die größere Weichheit des amtlichen Kurses in der Ordnungs- und Konjunkturpolitik, die wir durch mancherlei Beispiele belegen konnten, läßt sich aus der Verschiedenheit der Standpunkte des Handelnden, um seine Position Kämpfenden und des Ratgebers deuten. Auf einzelnen Gebieten sind prinzipielle Differenzen in den Zielen festzustellen, besonders deutlich in der Agrarpolitik. In den allgemeinen Tendenzen der Wirtschaftspolitik sind aber die amtliche und die beirätliche Linie miteinander vereinbar.

Die langjährige Zusammenarbeit und Aussprache mit der hohen Ministerialbürokratie hat deren Anschauungen und Argumentationsweise beeinflußt. Der Kontakt mit dem Wirtschaftsminister selber war seit jeher locker. Fühlungnahme mit anderen Personen, die unmittelbar für die Regierungspolitik verantwortlich sind, war und ist durch die Konstitution des Beirats ausgeschlossen. Sicher hat dessen Stellungnahme das Tun und Unterlassen der Regierung mitbestimmt. Die Überprüfung der Wirksamkeit der Gutachten im einzelnen wäre Aufgabe einer geschichtlichen Detailanalyse.

[35] a. a. O., S. 54, Ziffer 60).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Wirtschaftswissenschaftler im Spannungsfeld gegensätzlicher Interessenstandpunkte bei der Mitwirkung in gemischten Beiräten

Von *P. Schouten*

1. Einleitung

Als wichtigstes Beratungsorgan der Niederländischen Regierung auf dem Gebiet der sozial-ökonomischen Politik wurde der Sozial-Ökonomische Rat (abgekürzt S. Ö. R.) gegründet. Er setzt sich aus 45 Mitgliedern zusammen und zwar je zu einem Drittel aus staatlichen Vertretern, Vertretern der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände. Die staatlichen Vertreter sind mit Ausnahme des Präsidenten der Niederländischen Bank, des Vorsitzenden der Staatlichen Schlichtungsbehörde und des Direktors des Zentralen Planbüros im allgemeine Hochschullehrer der Wirtschafts- und Rechtsfakultäten. Bei der Ernennung staatlicher Vertreter wird in der Regel einigermaßen ihre politische Richtung berücksichtigt. Dieses läßt sich um so leichter durchführen, da verschiedene Universitäten ebenso wie die politischen Parteien konfessionell bzw. ideologisch ausgerichtet sind[1].

Die Bedeutung des S. Ö. R. als Hauptorgan der öffentlich-rechtlichen Betriebsorganisation wird hier nicht näher erörtert, weil seine zweite Funktion als Beratungsstelle der Regierung dem zu behandelnden Thema besser angepaßt ist. Die Hochschullehrer der Wirtschaftswissenschaft stehen nämlich als staatliche Vertreter bei der Mitwirkung an den sozial-ökonomischen Gutachten tatsächlich „im Spannungsfeld gegensätzlicher Interessenstandpunkte".

Das „Gesetz zur öffentlich-rechtlichen Betriebsorganisation" (PBO) verpflichtet die Regierung bei allen wichtigen Maßnahmen auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet, vom S. Ö. R. ein Gutachten anzufordern. Der S. Ö. R. gab bisher Auskunft über folgende Fragen: die Lohn- und Preispolitik, die Wartegeld- und Arbeitslosenversicherung, die Altersversicherung, das Mietproblem, die Kartellpolitik, die Agrarpolitik, die Konjunkturpolitik („Einschränkung der Nachfrage bei überhitzter Konjunktur"), und soll demnächst wieder seine inzwischen zweifellos ver-

[1] Die Bezeichnung „staatliche Vertreter" (holländisch „kroonleden") soll nicht zum Ausdruck bringen, daß es sich um Beamte handelt, sondern daß sie von der Regierung ernannt werden — also nicht von den Sozialpartnern.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

änderte Auffassung über die Grundsätze der Lohn- und Preisbildung und deren institutionelle Gestaltung der Regierung übermitteln.

Die genannten staatlichen Maßnahmen werden hauptsächlich zur Erreichung einer besseren Einkommensverteilung zwischen Arbeitern und Nicht-Arbeitern, den verschiedenen Sozialgruppen und den verschiedenen Wirtschaftszweigen durchgeführt. Die Frage lautet deshalb: welche Bedeutung hat die Mitarbeit der Wirtschaftswissenschaftler bei den Bemühungen des S. Ö. R. zur Förderung einer gerechteren Einkommensverteilung?

2. Die Wirtschaftswissenschaft der Einkommensverteilung

Die „wissenschaftlich begründeten" Theorien der Einkommensverteilung sind zahlreich. Hierbei steht das Interesse für die Verteilung des Nationaleinkommens zwischen Lohn- und Nicht-Lohnbeziehern, d. h. die kategoriale Einkommensverteilung und die dazu gehörige funktionelle Einkommensverteilung noch immer an erster Stelle. Man hat den Eindruck, daß dann, wenn man die fundamentalen Faktoren kennen würde, die diese Einkommensverteilung bestimmen, eine genaue und vertretbare Politik möglich wäre, welche zu gerechteren Ergebnissen führen würde, als sie ohne diese Kenntnis möglicherweise realisiert wird.

Obwohl es hier nicht angebracht ist, ausführlich die verschiedenen voneinander abweichenden Theorien der Einkommensverteilung zu erörtern, hat es doch den Anschein, daß im Rahmen des zu behandelnden Themas eine beschränkte Übersicht über den Stand der Wirtschaftswissenschaft in dieser Hinsicht angebracht ist. Die Antwort auf die Frage, ob ein objektives wissenschaftliches Urteil über die Maßnahmen, die die Einkommensverteilung beeinflussen, überhaupt möglich sei, hängt von der Tatsache ab, inwieweit die Wissenschaftler eine bestimmte Einheit und Objektivität erreicht haben.

Abgesehen von den statischen Theorien, welche heutzutage fast nur noch eine didaktische Bedeutung haben, können wir mindestens fünf verschiedene dynamische Gedankenkonstruktionen der jüngsten ökonomischen Literatur hervorheben, die alle eine richtige Erklärung der wirtschaftlichen Realität zu bieten versprechen. Sie lassen sich in willkürlicher Reihenfolge zusammenfassen als:

1. Die auf J. B. Clark zurückgehende Grenzproduktivitätstheorie Meades;
2. Die auf Ricardo zurückgehende Wachstumstheorie Kaldors;
3. Die auf Keynes zurückgehende dynamische Theorie Kaleckis;
4. Die auf Schumpeter zurückgehende Theorie der oligopolistischen Konkurrenz Witteveens;
5. Die auf Pareto zurückgehende Theorie des bilateralen Monopoles Pens.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Obwohl im Prinzip eine Synthese der genannten fünf Theorien möglich wäre, stellt sich in der Praxis heraus, daß kein einziger Autor, nicht einmal der intelligenteste Theoretiker, dazu imstande ist. Selbstverständlich gibt es in jeder einzelnen Gedankenkonstruktion Elemente anderer Theoretiker, jedoch sind hierbei immer bestimmte Aspekte einseitig betont.

So behandelt Meade in seiner theoretischen Analyse nur die Marktform freier Konkurrenz, und die kategoriale Einkommensverteilung hat bei ihm keinen Einfluß auf die nationale Sparquote, weil er seiner Theorie eine spezifische Produktionsfunktion zugrunde legt, nämlich die Cobb-Douglas-Formel. Trotz dieser bewußten Abstraktion ist seine dynamische Theorie doch schon so kompliziert, daß man sie unter keinen Umständen als operationell bezeichnen könnte. Die Schlußfolgerung, die sich beim Studium seiner Modelle ziehen läßt, ist, daß die Einkommensverteilung zum größten Teil von den technischen Koeffizienten, die sich auf unerklärliche Weise im Laufe der Zeit ändern, bestimmt wird. Eine geringere, größere oder konstante Lohnquote am Nationaleinkommen ist durchaus möglich aber nicht im voraus sichtbar, weil es an der Kenntnis qualitativer und quantitativer Kausalfaktoren des technischen Fortschrittes mangelt.

Im Gegensatz zu Meade hat Kaldor eine merkwürdige Abneigung hinsichtlich der Grenzproduktivitätstheorie, wahrscheinlich, weil man auf Grund dieser so wenig über die zukünftige Entwicklung sagen kann. Er hat offenbar in dieser Hinsicht größere Hoffnungen, denn er arbeitet ausschließlich mit einer sogenannten „technical progress function", die die Wachstumsraten des Realkapitales und der Produktivität kausalanalytisch verbindet. Nach Hicks gibt die Integration dieser Gleichung doch wieder eine Produktionsfunktion vom allgemeinen Typus, die auch von Meade verwendet wurde; jedoch Kaldor will dieses nicht anerkennen. In jedem Falle ist die Hauptansicht Kaldors, daß die nationale Sparquote von der kategorialen Einkommensverteilung abhängt, so daß die letzte Größe eine Funktion der allgemeinen, im Zeitlauf zu erreichenden, stabilen Wachstumsrate ist. Er meint, in dieser stabilen Entwicklungsphase seien die meisten modernen Länder schon angelangt, so daß ihre Kapitalkoeffizienten konstant und die Einkommensverteilung so bestimmt sein müßte, daß eine nationale Sparquote erreicht werden könnte, die in Übereinstimmung mit der erforderlichen Wachstumsrate des Realkapitales steht.

Die Theorie Kaleckis ist der von Kaldor in etwa ähnlich, weil auch bei ihm die Bedeutung der kategorialen Einkommensverteilung für die nationale Sparquote eine ebenso wichtige Rolle spielt. Statt der wachstumstheoretischen Gleichgewichtsformel von Harrod-Domar bevorzugt Kalecki die konjunkturtheoretische Multiplikatorformel von Keynes und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eine Art von post-keynesianischer Investitionsfunktion. Es ist eine typische konjunkturtheoretische Darstellung des Verteilungsproblemes, die auch die konjunkturellen Schwankungen der kategorialen Einkommensverteilung erklären kann. Die technischen Koeffizienten sind bei ihm als Erklärungsgründe der Einkommensverteilung völlig eliminiert, Was die Eigenheit der post-keynesianischen Gedankenkonstruktion kennzeichnet: irgendwo gibt es in diesen Modellen Produktionsfunktionen. Eine andere Einseitigkeit Kaleckis ist die ungenaue Behandlung des Monopolgrades und der monopolistischen Gewinnspannen. Seine makro-ökonomische Gewinnspanne ist gleichsam aus der Luft gegriffen.

Näheres auf diesem Gebiet gibt es bei Witteveen, der den Gewinn pro Produkteinheit der intra-marginalen Unternehmungen im Falle einer oligopolistischen Marktform aus der Differenz der Kostenpreise erklärt, wobei diese Differenz wieder vom Tempo des technischen Fortschrittes abhängt. Bei einer bestimmten Kostendifferenz zwischen Groß- und Kleinbetrieben wird auf die Dauer eine stabile Verteilung der Produktionskapazität zwischen den beiden Betriebsgruppen wahrscheinlich, die zu einer bestimmten spezifischen Gewinn- und Lohnquote des Teilmarktes führt. Einseitig ist dabei die Betonung des Konkurrenzprinzipes, wonach die Marktpreise nur von den Kostenpreisen bestimmt werden, auch wenn es sich in diesem Falle um die Kostenpreise der Betriebe handelt, die die neuen und billigeren technischen Verfahren erst mit einer Verzögerung gegenüber der Spitzengruppe anwenden. Diejenigen, die in der traditionellen partiellen Gleichgewichtstheorie der Gewinnmaximierung aufgewachsen sind, möchten das ihnen so vertraute Prinzip der Gewinnmaximierung auch in der allgemeinen Gleichgewichtstheorie wiederfinden. Zur Kartellbildung und bei oligopolistischer Preisführerschaft kann dieses Gewinnmaximierungsprinzip auch eine wichtige Rolle spielen, um etwa die Spanne zwischen Markt- und Kostenpreis des Preisführers zu erklären. Eine Bedingung zum Erreichen eines Maximalgewinnes ist jedoch eine bestimmte Ruhe auf dem Teilmarkt und in der ganzen Volkswirtschaft, damit die Konkurrenzposition bei gegebenen Kosten- und Absatzverhältnissen festgestellt werden kann. Es ist fragwürdig, ob in der dynamischen Wirklichkeit, wo die Unsicherheiten in dieser Hinsicht von so großer Bedeutung sind, das Prinzip der Gewinnmaximierung noch im allgemeinen als realistisch anerkannt werden darf. Sollte dies nicht der Fall sein, so sind die Gewinnspannen mehr oder weniger willkürlich und ist die Einkommensverteilung eigentlich in weiten Grenzen undeterminiert.

„Ökonomisch" undeterminiert ist bekanntlich auch die Preisbildung im Falle eines bilateralen Monopols. Wenn Lohn- und Preisbildung mehr oder weniger zentral beeinflußt werden, wie es in den Niederlanden der Fall ist, kann man vom Reallohn annehmen, daß er durch den Macht-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kampf der zentralen Organisationen und deren politischen Einfluß als „pressure groups" auf die Regierung bestimmt wird. Je nachdem, ob man einen optimistischen oder pessimistischen Blick auf diesen Kampf wirft, vertritt man in einem Falle die Theorie der „countervailing power" oder im anderen Falle die der einseitigen Ausbeutung verschiedener Gruppen. Man soll jedoch dabei berücksichtigen, daß die Möglichkeiten einer zentralen Lohnbeherrschung zweifellos viel größer sind als die einer zentralen Preisreglung. Die Eigenart und Qualität der Fertigprodukte ändert sich schneller als die der Arbeit; eine bestimmte Konstanz der Sorte und Qualität ist jedoch notwendig für eine zweckmäßige Kontrolle. Übrigens soll bei einer zweckmäßigen Lohnreglung auch die Arbeitszeit völlig kontrolliert werden. Sonst wird eine nicht gestattete nominale Lohnerhöhung bei Knappheit auf dem Arbeitsmarkt zum kumulativen Prozeß einer offiziellen Arbeitszeitverkürzung und einer kumulativen Ausdehnung offiziöser Nebenarbeitsstellen führen, wodurch die offiziell nicht gestattete Lohnerhöhung tatsächlich doch erreicht wird.

Nicht zu verwechseln mit der Unbestimmtheit des Reallohnes im Falle des obengenannten bilateralen Monopoles ist die prinzipielle Unbestimmtheit des Geldlohnes bei einem vollkommen elastischen Geldsystem. Die Frage lautet hierbei wieder, wie man einer Inflation zuvorkommen kann. Ohne auf die diesbezügliche monetäre Theorie näher einzugehen, sei hier nur erwähnt, daß der eine Wirtschaftler mehr Vertrauen setzt in eine Politik der Kreditkontrolle, der andere dagegen die zentrale Regulierung des Geldlohnes zur Vermeidung einer Inflation vorschlägt. In jedem Falle haben jedoch die monetären Störungen ihre Effekte auf die Einkommensverteilung.

3. Eine objektive Wirtschaftswissenschaft, ein Ideal — aber auch eine Illusion

Das Ziel der obenstehenden kurzen Darstellung verschiedener wissenschaftlich begründeter Theorien über die Einkommensverteilung sollte den eventuellen Rationalist — falls dieser es noch nicht wüßte — überzeugen, daß eine objektive Wirtschaftswissenschaft eine Illusion ist. Eine einheitliche Meinung unter den Wirtschaftswissenschaftlern gibt es nicht und wird es auch wohl nie geben, weil die wirtschaftliche Realität zu kompliziert ist, um sie vollkommen zu verstehen. Selbstverständlich ist es prinzipiell möglich, wie gesagt, alle aufgezählten Elemente einer Theorie der Einkommensverteilung in einem einzigen Modell der wirtschaftlichen Realität zu konzentrieren, jedoch wenn das Modell inhaltsreicher wird, so ist es gleichzeitig weniger gut verwendbar und statistisch schwerer verifizierbar. Deswegen wird es wohl immer zwei Gruppen von Wirtschaftswissenschaftlern geben: die erste Gruppe (die Tatmenschen) setzt sich zusammen aus solchen, die nur an operationellen Theorien oder einfachen Formeln interessiert sind, weil sie ihre Wissenschaft

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

in der Praxis anwenden möchten; ein bestimmtes Autoritätsgefühl oder eine pessimistische Meinung hinsichtlich des ökonomischen Automatismus sind hier die Ursache. Die andere Gruppe (die Denker) weiß, daß die Probleme nicht so einfach betrachtet werden dürfen; weil sie nichts unternehmen wollen aus Angst vor unerwarteten Nebenergebnissen, setzen sie mehr Vertrauen in den ökonomischen Automatismus, der innerhalb eines „gesunden" monetären Systemes in Kraft bleibt. Die Folge des Gesagten bezüglich der Stellung des Wirtschaftswissenschaftlers in den gemischten Beiräten ist, daß er nicht so sehr als ein Mann der Wahrheit, sondern mehr als eine Autorität anerkannt wird. Keiner wird leugnen, daß eine akademische Bildung eine offene und ehrliche Geisteshaltung fördert. Allgemein bekannt ist auch, daß die Wissenschaft gleichfalls für die Lösung praktischer Probleme nützlich sein kann. Es ist selbstverständlich, daß ein solcher Akademiker, der soviel wie möglich von den Interessengruppen unabhängig ist, ein Angebot für den Posten des Vorsitzenden verschiedener Arbeitsgruppen, die zur Vorbereitung eines Gutachtens gegründet werden, bekommt. Jedoch darf man die Meinung eines Wirtschaftswissenschaftlers in keinem Falle als „die Schlußfolgerung, zu der ‚die' Wirtschaftswissenschaft führt" interpretieren. Bei aller Ehrlichkeit, Offenheit, Gelehrtheit und bei allem Streben nach Objektivität bleibt immer die Möglichkeit eines grundlegenden Meinungsunterschiedes zwischen den Wirtschaftswissenschaftlern.

4. Schlußfolgerungen hinsichtlich der Position der staatlichen Vertreter im S. Ö. R.

Was oben vom Wirtschaftswissenschaftler gesagt wurde, gilt auch zum gewissen Teil für den Berufspolitiker. Es gibt daher auch keinen prinzipiellen Unterschied im S. Ö. R. zwischen einem Hochschullehrer als staatlichem Vertreter und einem Akademiker, der sowohl Volksvertreter als auch Gewerkschaftsleiter ist und von seiner Organisation zum S. Ö. R.-Mitglied ernannt wurde; nur ist ein Berufspolitiker mehr an die traditionellen Meinungen seiner Partei gebunden als ein unabhängiger Hochschullehrer. Übrigens kann auch der Hochschullehrer in Wort und Schrift ein aktiver Politiker sein und braucht deshalb keineswegs der Volksvertretung anzugehören. Die Gewerkschaftsleiter, die aber keine Parlamentsmitglieder sind, sind noch mehr an die Interessen ihrer Gruppen gebunden, auch wenn sie heute gerne behaupten, daß sie immer mehr dem Gemeinwohl dienen, dank solcher Institute wie der S. Ö. R., wo gemeinsam die zu führende sozial-ökonomische Politik diskutiert wird. Ohne Zweifel ist dies der größte Nutzen dieser Institution. Man kann nicht leugnen, daß in den Niederlanden dank dieser kollektiven Beratung der Kampf für einen Anteil an der nationalen Wohlstandszunahme in größerer Ordnung stattfindet als sonstwo.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Alle zu formulierenden Zielsetzungen der sozial-ökonomischen Politik sind im Prinzip gegensätzlich, d. h. sie können nicht alle zur gleichen Zeit zu hundert Prozent realisiert werden. Der Meinungsaustauch im S. Ö. R. bezieht sich nicht auf die qualitative Aufstellung der allgemein anerkannten Zielsetzungen, sondern beschränkt sich auf die Auseinandersetzung, in welchem Maßstabe das eine Ziel auf Kosten des anderen realisiert werden soll. Es geht hierbei nur teilweise um eine Sache subjektiver Werturteile, für einen anderen Teil ist die Einsicht von den objektiv bestimmten Ertrag-Aufwand-Verhältnissen abhängig. Weil der Wirtschaftswissenschaftler auf dem Gebiet möglicher Widersprüche der anzustrebenden Ziele am sachverständigsten ist, soll er aktiv an der tatsächlichen Aufstellung quantitativ zu formulierender Ziele mitarbeiten, deren Motivierung jedoch niemals vollkommen sein wird. Es ist unwahrscheinlich, daß alle staatlichen Vertreter die Maße der Realisierung verschiedener Ziele (welche die einzelnen Gruppeninteressen verschieden beeinflussen) gleich schätzen und in der Ansicht hinsichtlich der Effektivität der zu handhabenden Instrumente (welche in ihrer Handhabung die einzelnen Gruppeninteressen auch verschieden treffen) übereinstimmen; aber erst dann ist eine uniforme Meinung aller staatlichen Vertreter möglich. In der Praxis gibt es so etwas sehr selten, so daß es im allgemeinen falsch ist, zu behaupten, daß eine bestimmte Maßnahme für das Gemeinwohl unbedingt erforderlich ist. Ebenso wenig maßgebend für das gemeinsame Interesse ist das Urteil der Mehrheit staatlicher Vertreter. Das Gemeinwohl ist nichts anderes als der Kompromiß der Parteien, wobei es besonders die Aufgabe der staatlichen Vertreter ist, die logischen Widersprüche in der Führung der Staatsgeschäfte hervorzuheben und eventuell zu beweisen, wie dieses oder jenes, was angestrebt wird, auch ohne bewußte Maßnahmen automatisch realisiert werden kann.

Der Direktor des Zentralen Planbüros hat als staatlicher Vertreter eine besondere Stellung, wegen der Tatsache, daß er die meisten Mitarbeiter zur Verfügung hat und als solcher für besonders sachverständig angesehen werden soll. Das Modell, nach dem das Planbüro arbeitet, ist jedoch nicht mehr als eines von vielen Modellen, die auf Grund einer Theorie aufgestellt werden können, und gibt daher auch selbstverständlich kein getreues Bild der wirklichen wirtschaftlichen Zusammenhänge. Das politische Interesse der Mitarbeiter dieses Büros bestimmt bewußt oder unbewußt die Art des Modelles, jedoch besonders die Beschaffenheit der alternativen Vorschläge zur Staatsführung, die sich auf Grund eines solchen Modelles machen lassen. Das Ideal eines „wertfreien" Planbüros fordert im Prinzip ein vollkommen objektives Modell der wirtschaftlichen Realität bei allen denkbaren alternativen Plänen zur Staatsführung. Dieses ist unmöglich, wie schon wiederholt gesagt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wurde, und jenes unübersichtlich. Deswegen werden die Analysen des Zentralen Planbüros immer verschieden bewertet. Je mehr die Erfahrung lehrt, wie unzuverlässig die wirtschaftlichen Prognosen sind (und m. E. immer bleiben werden), desto weniger kann man darauf vertrauen, auf Grund dieser oder jener mit Argumenten umkleideten Alternative der ökonomischen Politik zu regieren. Die Berechnungen des Zentralen Planbüros werden zur Zeit mit Interesse berücksichtigt, jedoch ohne daß man ihnen einen größeren Wert beimißt als dem Urteil eines anderen erfahrenen und gelehrten Mannes im S. Ö. R.

Eine Arbeitsteilung zwischen Wissenschaftlern und Berufspolitikern ist jedoch wünschenswert und läßt sich leicht vorstellen. Die erste Gruppe hat eindeutig mehr Zeit und Ruhe zum Denken (oder sollte es wenigstens haben!); die zweite Gruppe soll sich mehr mit der Ausführung jener Gedanken beschäftigen. In dieser Hinsicht sollten die staatlichen Vertreter also nicht zu aktiv sein, wo es die Ausführung und Propagierung der vorgeschlagenen Maßnahmen betrifft. Sie sollten aber die notwendige Reife und Weisheit besitzen, keine Vorschläge zu machen, die aus psychologischen Gründen nocht nicht akzeptiert werden können, wenn auch ein junges unerfahrenes S. Ö. R.-Mitglied in seiner Begeisterung manchmal konservative Meinungen durchbrechen kann.

Fragt man sich, ob die skizzierte Form kollektiver Beratungen noch verbessert werden kann, so könnte man sich vorstellen, daß die staatlichen Vertreter nicht an der Beratung zwischen den Parteien teilnehmen sollten, sondern erst ihre Meinung bekanntmachen würden, nachdem die Parteien ihr Gutachten schon abgegeben haben. Dies würde zweifellos den Vorteil einer Zeitersparnis und einer besseren Chance zum objektiven Urteil (weil die persönliche Überredung sowie die öffentliche gezwungene Stellungnahme an Bedeutung einbüßen würden) für die staatlichen Vertreter mitbringen. Andererseits darf nicht vergessen werden, daß die staatlichen Vertreter ihrerseits die Parteien zur größeren Vernunft bringen können, wenn sie selber an der Diskussion teilnehmen. Es ist aber klar, daß hierbei nur der staatliche Vertreter Erfolg haben wird, der nicht nur in reichlichem Maße persönliche Autorität bei den Parteien genießt, sondern dazu noch ein guter Sachverständiger ist. In der Praxis aber sind diese Leute besonders selten. Eine große Schwierigkeit ist, daß diese bedeutenden Personen schon so oft um Rat gebeten werden, daß ihnen kaum Zeit zur ruhigen Besinnung und zum Studium der zahlreichen S. Ö. R.-Dokumente, die sie wöchentlich empfangen, übrigbleibt. Würden sie ihre Pflicht als staatlicher Vertreter in einer vollkommen verantwortlichen Weise erfüllen, so würden sie wichtige Einnahmen, die sonst möglich wären, verlieren. Das Ergebnis davon ist, daß die meisten staatlichen Vertreter in der Praxis ziemlich jung sind, weil die mehr erfahrenen älteren Wissenschaftler zu

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

teuer sind. Bis vor kurzem wurde ein S. Ö. R.-Mitglied für seine Arbeiten kaum honoriert. Wegen des zu häufigen Stellenwechsels der staatlichen Vertreter wurde die Lage Anfang 1962 etwas verbessert, obwohl eine Endlösung dieses Problemes gewiß noch nicht gefunden ist. Andererseits fühlt ein staatlicher Vertreter sich unnötig gebunden an der Beratung aller möglichen Themen, an denen er nicht interessiert ist, teilzunehmen, wenn er für seine Funktion statt seiner Anwesenheit auf bestimmten Sitzungen honoriert wird.

Für eine gute Beratung ist das Interesse an dem zu behandelnden Thema an erster Stelle erforderlich. Das heißt in dieser Beziehung Kenntnis von und Achtung vor den Wertsystemen anderer Menschen oder sozialer Gruppen. Wenn sowohl die staatlichen Vertreter als auch die Parteien dies bedenken, dann ist die kollektive Beratung von großem Nutzen, nicht nur weil man die gegensätzlichen Standpunkte kennenlernt, sondern auch weil man versteht, diese anzuerkennen und dadurch die Bereitschaft vergrößert, etwas von der eigenen Auffassung zur Erreichung eines Kompromisses im gemeinsamen Interesse aufzugeben. Selbstverständlich wird ein Kompromiß schneller erreicht werden, wenn in der Regierung, die zur Ausführung der Gutachten berufen ist, alle Parteien vertreten sind. Daß die Überlegungen im S. Ö. R. in den letzten Jahren schwieriger geworden sind und daß die Beratung ziemlich unübersichtlich geworden ist durch Majoritäts- und Minoritätsstandpunkte bestimmter Gruppen und manchmal sogar individueller Personen, ist das Spiegelbild der allgemeinen politischen Lage in den Niederlanden: eine christlich-liberale Regierung mit einer großen sozialistischen Opposition. Es ist zu hoffen, daß der Geist einer guten Zusammenarbeit, welcher zur Gründung des S. Ö. R. geführt hat, noch von einer gleichen politischen Zusammenarbeit auf Regierungsniveau gestärkt werden kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Beratung durch einzelne Wirtschaftswissenschaftler oder Institute als gelegentliche Gutachter

Von *Helmut Meinhold*

Vorbemerkungen

1. Da die folgenden Ausführungen als Thesen für eine Diskussion unter Wirtschaftswissenschaftlern dienen sollen, habe ich mich bemüht, sie scharf zu formulieren. Wenn ich dabei eine Reihe von Ansichten ausspreche, die weithin selbstverständlich sind, so geschieht das nur, um die spätere Diskussion davon zu entlasten und auf das m. E. Wesentliche, nämlich das nicht so Eindeutige, zu lenken. Mehr noch als auf meine erst zehnjährigen Erfahrungen als beamteter Hochschullehrer stütze ich mich auf die Erfahrungen, die ich als Konsument von Gutachten, als Angehöriger eines Ministeriums sammeln konnte.

2. Meine folgenden Ausführungen beziehen sich ausdrücklich nur auf solche Gutachten von Wirtschaftswissenschaftlern an wirtschaftspolitische Instanzen, für die der Wirtschaftswissenschaftler in irgend einer Form eine Vergütung erhält oder von denen er hofft, daß sie früher oder später zu einer Vergütung führen. Sie beziehen sich nicht auf

a) Publikationen in Buchform oder Periodiken, für die das für Aufsätze oder Bücher übliche Honorar vergütet wird, auch wenn diese Publikationen inhaltlich Gutachten gleichkommen;

b) Gutachten, die ohne Aufforderung und unvergütet an wirtschaftspolitische Instanzen erstattet werden.

Beide Formen der Äußerung können zunächst, also vor der Erstattung, nur dem Kriterium unterliegen, ob derjenige, der sie vornimmt, persönlich glaubt, etwas Richtiges und Neues oder nicht Beachtetes darin auszusagen. Nur dann, wenn die Hoffnung auf spätere Vergütung oder anschließende vergütete Gutachten mit diesen Äußerungen verbunden ist, kann sich das in folgendem zu Sagende auch auf sie beziehen. Persönlich möchte ich von der zweiten Form, also nicht angeforderten Gutachten, abraten, da sie erfahrungsgemäß von denjenigen, die sie angehen sollen, nicht gelesen oder jedenfalls nicht beachtet werden. Auch sollte das Bestreben immer dahin gehen, Äußerungen dieser Art, wenn sie reif sind, zu publizieren, wenn sie es nicht sind, zu unterlassen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ein in unserem Zusammenhang recht schwieriger Grenzbereich sind Vorträge. Sie kommen oft der mündlichen Erstattung von Gutachten gleich, und für sie ist das bei Publikationen anwendbare Kriterium des üblichen Honorars schwer abzugrenzen. Sind solche Vorträge im Hinblick auf den Inhalt als erweiterte Lehrtätigkeit aufzufassen, so sind sie den folgenden einschränkenden Überlegungen nicht unterworfen. Das Gleiche gilt selbstverständlich, wenn die Veranstalter wissenschaftliche Institutionen sind, und es gilt dann, wenn Vorträge ohne Vergütung und ohne Hoffnung auf spätere Vergütung gehalten werden. Endlich gilt das folgende nicht, wenn Vorträge, wie das sehr oft der Fall ist, als Würze bei Veranstaltungen von Verbänden, Aufsichtsräten und dgl. gedacht sind — der Vortragende sollte selbst entscheiden, ob der Vortrag bei solchen Veranstaltungen mit seiner Würde vereinbar ist oder nicht. M. E. ist diese Frage nur dann zu bejahen, wenn der Vortragende dem Gremium etwas zu sagen hat, was sie nach seiner festen Überzeugung beachten sollten, tatsächlich aber nicht beachten; ein formales, aber tatsächlich ausgezeichnetes Kriterium sollte dabei nach meiner Ansicht sein, ob es den Vortragenden drängt, etwas zu sagen, was seine Hörer vermutlich nicht gerne hören. Ferner sollte der Vortragende darauf achten, daß der Vortrag nach Möglichkeit publiziert wird, und daß diejenigen, die er etwa angreifen zu müssen glaubt, anwesend oder jedenfalls eingeladen sind. Auf alle übrigen Vorträge bezieht sich das Folgende sinngemäß mit.

3. Die folgenden Überlegungen gelten in gleicher Weise für Gutachten an amtliche wie an halb- oder nichtamtliche wirtschaftspolitische Instanzen. Die Beobachtung zeigt zwar deutlich, daß Gutachten an nichtamtliche Instanzen von anderen, insbesondere in den Ministerien, sehr kritisch beurteilt zu werden pflegen und oft zu Mißdeutungen der persönlichen Integrität des Gutachters führen. Der Gutachter sollte das beachten und daher sowohl die Kriterien, die im folgenden herauszustellen versucht sind, besonders sorgfältig prüfen als auch die Formulierung seines Gutachtens womöglich noch sorgfältiger überlegen als sonst. Angesichts der großen Bedeutung, die nichtamtliche wirtschaftspolitische Instanzen in unserem öffentlichen Leben einnehmen und einnehmen sollen, sollte sich der Gutachter jedoch, wenn er diese Prüfung vorgenommen hat, durch die Gefahr solcher Mißdeutung nicht abhalten lassen, das Gutachten zu erstatten. Selbstverständlich ist es Pflicht der Kollegen, solchen Mißdeutungen auf das schärfste entgegenzutreten, auch wenn sie im übrigen mit dem Inhalt des Gutachtens nicht einverstanden sein mögen.

4. Meine Äußerungen beziehen sich ausdrücklich nur auf die Gegenwart, d. h. auf die Zeit etwa seit dem letzten Kriege. Ich unterstelle damit einerseits, daß die angesprochenen wirtschaftspolitischen Instanzen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

so gut wie durchweg über wirtschaftswissenschaftlich hoch- oder jedenfalls gut qualifizierte Mitarbeiter verfügen, unterstelle aber andererseits, daß diese Mitarbeiter nur bei einem Teil der Instanzen gebührend Gehör finden.

Die Hauptarten gelegentlicher Gutachten

Bei der Beurteilung von Einzelgutachten für wirtschaftspolitische Instanzen erscheint es mir zweckmäßig, Hauptarten solcher Gutachten zu unterscheiden, nämlich

1. Gutachten, bei denen es den auftraggebenden Stellen nicht auf die Neuartigkeit des Inhalts, sondern auf die Unterschrift ankommt,
2. Gutachten, die als formale Unterlage für eine ohnehin beabsichtigte Zuwendung von Mitteln dienen sollen.
3. Gutachten, außer denen zu 1. und 2., die unmittelbar eine wirtschaftspolitisch zu entscheidende Frage betreffen,
4. Gutachten diagnostischen Inhalts (außer denen zu 1. und 2.)
5. Gutachten methodischen Inhalts (außer denen zu 1. und 2.)

Was die quantitativen Relationen dieser Arten von Gutachten anlangt, so möchte ich, zumal als einen der Gründe für meine insgesamt skeptische Einstellung, als meine persönliche Ansicht behaupten, daß die Gutachten zu 1. und 2., also die, bei denen es nicht auf die Neuartigkeit des Inhalts ankommt, weit überwiegen.

Zu 1. Unter den Gutachten, bei denen es den auftraggebenden Stellen nicht auf die Neuartigkeit des Inhalts, sondern auf die Unterschrift — natürlich unter einen bestimmten Inhalt — ankommt, möchte ich diejenigen hier nicht behandeln, bei denen der Gutachter seine Unterschrift unter einen Inhalt setzt, den er nicht in vollem Umfang für richtig hält. Solche Gutachten sind nach meiner Beobachtung sehr viel seltener, als mitunter behauptet wird, und sie sind uninteressant, weil ohne Diskussion abzulehnen. Auch taktische Gesichtspunkte, etwa daß man etwas für nicht richtig Gehaltenes einräumt, um etwas anderes für richtig und wichtiger Gehaltenes durchzusetzen, sollten keine Ausnahme von dieser Ablehnung rechtfertigen, sie sind nicht nur unwürdig, sondern sie sind auch eine schlechte Taktik, da sie die Position der Wissenschaft aufweichen, überdies sind derartige taktische Erwägungen zumeist Selbstbetrug.

Viel wichtiger ist die große Zahl von „Unterschriftsgutachten", bei denen die Auftraggeber gar keine ungebührlichen Anforderungen an die Integrität des Gutachters stellen, weil sie ohnehin wissen, was er zu dem gestellten Thema sagen wird. Nicht nur die Publikationen der betreffenden Autoren, sondern auch ihre (öffentlich oder privat geäußerten) Stellungnahmen bei öffentlichen Diskussionen geben den Auftrag-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gebern genügend Anhaltspunkte im Hinblick darauf, welche Gutachter die gewünschte Meinung vertreten werden und welche davon das größte Gehör findet.

Bei Gutachten dieser Art ist zu unterstellen, daß sie in der Regel nicht sachlichen, sondern taktischen Gesichtspunkten dienen sollen. Der Auftraggeber ist entweder von seiner Argumentation selbst nicht ganz überzeugt, zumal er die Einwände seiner Gegner zumeist, jedenfalls bei aktuellen Fragen, viel besser kennt, als er es bei dem Gutachter unterstellen darf, oder er vermag nicht zu argumentieren und versucht daher, seine Gegner mit Hilfe des Gutachtens zu überfahren. Prinzip sollte daher sein, solche Gutachten nicht zu erstatten, sondern auf die Publikationen zu verweisen und diese Publikationen, falls notwendig, durch weitere zu ergänzen. Im übrigen sollte der Gutachter Ansuchen dieser Art als Hinweis darauf werten, daß er offenbar wichtige Einwände gegen seine Position übersehen hat, und sollte daher seine Position noch einmal überprüfen. Im übrigen darf ich darauf hinweisen, daß dieses Prinzip des Verweisens auf Publikationen nicht nur im Interesse der Geltung unserer Wissenschaft liegt, sondern auch letztlich in dem des Gutachters. Jeder von Ihnen kennt Fälle, in denen der Ruf eines Kollegen durch derartige Gutachten erheblich gelitten hat.

Allerdings ist eine Ausnahme von diesem Prinzip einzuräumen: Es gibt Fälle, in denen Publikationen nicht zu Gehör derjenigen kommen, auf die es ankommt. Das kann vor allem dann gelten, wenn diejenigen, „auf die es ankommt", im Ausland sind und normalerweise nicht für inländische Publikationen, wohl aber für Gutachten, die durch amtliche Instanzen überreicht werden, zugänglich sind. Gerade in solchen Fällen erweist sich allerdings ein Gutachten, das von einem Gremium erarbeitet ist — sei es ein ad hoc zusammengestelltes, sei es ein ständiges Gremium —, normalerweise als sehr viel wirksamer. Freilich gibt es — seltene — Ausnahmen von dieser Regel, wie z. B. das Keynes-Gutachten für Bretton Woods. Vielleicht wäre aber selbst dieses Gutachten wirksamer gewesen, wenn es von einem Gremium erstattet worden wäre. Die großen internationalen Organisationen wissen schon genau, warum sie sich an Gremien wenden.

Erfahrungsgemäß gilt das Gesagte noch mehr für das Inland. In den weitaus meisten Fällen kann hier damit gerechnet werden, daß diejenigen, die eine Frage zu entscheiden haben, für Publikationen zugänglich sind, sei es direkt, sei es durch ihre Mitarbeiter. Eine Ausnahme könnten hier Parlamentarier bilden, die oft nicht über einen entsprechenden Mitarbeiterstab verfügen. Auch hier gilt aber die Regel, daß Gutachten von Gremien höheres Gewicht besitzen, zumal dann, wenn diese Gremien nicht einseitig zusammengestellt sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ich würde also als Prinzip formulieren: Gutachten allgemeinen Inhalts, bei denen es dem Auftraggeber offenbar mehr auf die Unterschrift des Gutachters als auf die Neuartigkeit des Inhalts ankommt, sollten von Einzelnen nicht erstattet werden. Sie liegen weder im Interesse der Sache noch der Wissenschaft, noch des Bearbeiters. Normalerweise sollte auf vorhandene bzw. zu erstellende Publikationen verwiesen werden. In den nicht sehr häufigen Fällen, in denen damit zu rechnen ist, daß Publikationen nicht zu Gehör der Entscheidenden kommen, sollte das Einzelgutachten durch Gutachten vielseitig zusammengesetzter Gremien ersetzt werden. Solche Gutachten sollten immer publiziert werden.

Ich möchte dazu noch bemerken: die oft bedauerte Tatsache, daß sowohl die Publikationen zu aktuellen wirtschaftspolitischen Fragen als auch Gremiengutachten in Deutschland eine sehr viel geringere Rolle spielen als in vielen Ländern, ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß dieses Prinzip zu wenig beachtet wurde. Um nicht mißverstanden zu werden, möchte ich ferner bemerken, daß selbstverständlich nichts dagegen einzuwenden ist, wenn Gremien es für richtig halten, ihre Arbeit auf die einzelnen Mitglieder aufzuteilen — sei es in der Form, daß das Gremium dann die Gewähr für die gesammelten Einzelarbeiten übernimmt, sei es, daß solche Einzelgutachten abweichende Ansichten zum Ausdruck bringen. An der bloßen Sammlung von Einzelgutachten ohne erkennbare Stellung des Gremiums zu diesen Gutachten ist indessen nichts gelegen.

Zu 2. Gegen Gutachten, die als formale Unterlage für eine ohnehin beabsichtigte Zuwendung von Mitteln dienen sollen, scheint auf den ersten Blick nicht so viel einzuwenden zu sein. Gutachten dieser Art sind nach meiner Beobachtung sehr viel häufiger als man denkt, auch wenn das von den die Mittel verteilenden öffentlichen wie privaten Stellen selten zugegeben wird. Für sie mag sprechen, daß mit ihrer Hilfe manche wertvollen Institute auf die Beine gestellt, andere, und zwar auch größere, erhalten werden konnten. Auch mag es sein, daß dadurch manche Mittel für die Forschung frei gemacht werden können, die sonst nicht dafür bereit stünden. Endlich wird angeführt, daß damit eine gewisse Dezentralisation in der Vergabe von Mitteln für die Forschung erreicht wird, die der Gefahr einer einseitigen Mittelverteilung durch die dafür geschaffenen zentralen Organe steuere.

Gerade dieses Dezentralisationsargument weist indessen schon auf die Fragwürdigkeit dieses Verfahrens hin. M. E. sollte dahin gestrebt werden, auch wenn es vielleicht nicht ganz gelingt, daß die Erstellung solcher Formalgutachten unterbleibt. Die Argumente gegen solche Gutachten sind, soweit ich sehe, verhältnismäßig eindeutig, so daß ich mich damit begnügen kann, die wichtigsten ohne Kommentar aufzuzählen:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Für die Anfertigung solcher Formalgutachten wird nicht nur unnötig Forschungskapazität vergeudet, vielfach leidet auch der wissenschaftliche Ruf des Gutachters darunter, weil an diese Gutachten, die nicht so streng an ein Problem gebunden zu sein pflegen, normalerweise nicht die gleichen Anforderungen gestellt werden wie an Gutachten, von denen der Auftraggeber die Aufhellung eines bestimmten Problems erwartet. Die wirkliche Leistungskonkurrenz der Gutachter um die verfügbaren Mittel unterbleibt oder wird stark eingeschränkt, an ihre Stelle tritt, da die Mittel mit unaufrichtigen Argumenten erkämpft wurden, so etwas wie Korruption. Es wird sogar behauptet, bei der Vergabe solcher Mittel spiele bei den Auftraggebern mitunter die Erwartung eine Rolle, der Gutachter würde in Zukunft auch in anderen Zusammenhängen die Kritik am Vorgehen des Auftraggebers unterlassen — in diesem Falle läge also eindeutig eine Bestechungsabsicht vor.

Ich komme aus diesen Gründen zu dem Ergebnis: Gutachten, die nur als formale Belege für zu verteilende Mittel angefordert werden, sollten unterbleiben. Bereitzustellende Mittel sollten entweder, nämlich soweit sie in Wirklichkeit für die Förderung der Forschung gedacht sind, ehrlich als solche angewiesen werden, oder, soweit sie nämlich wirklich für die Erstellung von Gutachten gedacht sind, so vergeben werden, daß die Notwendigkeit der Leistungskonkurrenz gewahrt wird. Für die Verteilung der Mittel sind die speziell dafür geschaffenen zentralen Institutionen noch immer der weitaus beste Weg, nicht nur, weil damit die Gefahr der Korruption minimiert wird, sondern weil dort auch der beste Überblick über die Bedürfnisse und über die Leistungsfähigkeit vorliegt. Sollte das in Einzelfällen nicht der Fall sein, sollte — was m. E. jetzt nicht notwendig ist — der Weg einer Reform dieser Institutionen, nicht aber der Umweg unaufrichtiger Mittelverteilung begangen werden.

Zu 3. Ich komme nunmehr zu den Gutachten, bei denen es dem Auftraggeber wirklich auf den Inhalt des Gutachtens ankommt. Solche Gutachten können unmittelbar zu entscheidende wirtschaftspolitische Fragen betreffen, sie können diagnostischen oder methodischen Inhalts sein.

Im Hinblick auf diejenigen Gutachten, die unmittelbar zu Fragen Stellung nehmen, die zur Entscheidung stehen, ist einige Skepsis am Platze. Fast allgemein darf angenommen werden, daß die Volkswirte im Mitarbeiterstab der zu beratenden wirtschaftspolitischen Instanzen über eine bessere Kenntnis der in Diskussion stehenden Argumente und Gegenargumente verfügen als der außenstehende Gutachter. In sehr vielen Fällen ist darüber hinaus mit einer guten Kenntnis der Literatur bei diesen Volkswirten zu rechnen; insbesondere sind ihnen einander widersprechende Ansichten innerhalb der Wirtschaftswissenschaft bekannt, so daß der Gutachter nicht damit rechnen kann, wie immer er auch ge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stellt sein mag, als Autorität an sich anerkannt zu werden. In all diesen Beziehungen hat sich die Lage durch das Vordringen der Volkswirte in den Mitarbeiterstäben der wirtschaftspolitischen Instanzen und übrigens auch in vielen Betrieben im Verlauf der letzten vier Jahrzehnte erfreulicherweise durchaus gewandelt. Zahlreiche Arten von Gutachten, die vor dreißig Jahren noch durchaus am Platze gewesen sein mögen, sind daher heute sinnlos.

Was diesen Volkswirten aber durchweg fehlt, ist die Zeit, sich konzentriert mit einem Problem zu befassen, und ist normalerweise der wissenschaftliche Apparat oder doch wiederum die Zeit, sich seiner zu bedienen.

Es ist daher davon auszugehen, daß Gutachten, die sich mit der Sammlung von Argumenten, ihrer theoretischen Analyse und ihrer Wertung befassen, jedenfalls dann wirkungslos sind, und daher erst gar nicht erstattet werden sollten, wenn sie von einem einzelnen Gutachter abgegeben werden. Bestellt sich eine Seite ein solches Gutachten, so wird die andere alsbald ein Gegengutachten herbeiführen, sachlich ist nichts gewonnen, die Wissenschaft aber hat verloren. Eine Wirkung können Gutachten dieser Art wenn überhaupt so nur dann haben, wenn sie sich als Fazit eines Widerstreits von Meinungen darstellen, d. h. wenn sie von einem Gremium abgegeben werden, von dem bekannt ist und in dessen Gutachten auch erkennbar wird, daß widerstreitende Meinungen in ihm vertreten waren.

Umgekehrt kann davon ausgegangen werden, daß Einzelgutachten zu wirtschaftspolitisch zu entscheidenden Fragen dann Erfolg haben, wenn es ihnen möglich ist, Argumente zu belegen oder zu widerlegen mit Hilfe von Aussagen, die nur durch umfassende Material- oder Literaturstudien zu gewinnen sind. Fast stets wird der Gutachter dabei auf Mitarbeiter angewiesen sein. Selten aber sind solche Materialien eindeutig genug, und selten nimmt die Literatur konkret genug Bezug auf aktuell zu entscheidende wirtschaftspolitische Fragen, als daß derartige Gutachten wirklich überzeugen könnten. Auch sie sollten daher, wo möglich, dem wissenschaftlichen Meinungsstreit unterworfen werden. Am besten wirken erfahrungsgemäß Gutachten zu Fragen, die zu entscheiden sind, immer dann, wenn es ihnen gelingt, alternativ mögliche Entscheidungen in ihren Wirkungen auf die Gesamtwirtschaft und insbesondere im Hinblick auf andere wirtschaftspolitische Probleme durchzuexerzieren.

Zu 4. Für Gutachten diagnostischen Inhalts gilt z. T. ähnliches, jedenfalls soweit Konjunkturdiagnosen und kurzfristige Diagnosen, die auf volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen beruhen, in Rede stehen. Ein Teil der wirtschaftspolitischen Instanzen verfügt hier entweder (Konjunkturdiagnose) über hochleistungsfähige Mitarbeiter und Einrichtun-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gen, oder (volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen) jedenfalls über einen Stab, der die Probleme kennt und die Entwicklung vorwärtstreibt. Gutachten solchen Inhalts können sich daher neben den amtlichen Diagnosen erfahrungsgemäß nur behaupten, wenn sie sich im Rahmen der allgemeinen Diagnose auf besondere Spezialgebiete stützen können, z. B. Erprobung und Pflege neuer diagnostischer Methoden, besondere Pflege von Verbindungen zwischen Diagnose und Theorie.

Größeren Raum haben vorläufig noch Gutachten, die Diagnosen mittel- und langfristiger Strukturwandlungen zum Gegenstand haben, da die wirtschaftspolitischen Instanzen auf solchem Gebiet seltener über eigene Apparate verfügen. Auch hier wird sich aber, soweit man beobachten kann, auf die Dauer nur derjenige behaupten, der Spezialgebiete pflegt. Da dazu ein größerer und regelmäßig arbeitender Mitarbeiterstab erforderlich ist, werden, abgesehen von eng begrenzten Spezialfragen — Gutachten diagnostischen Inhalts vor allem eine Domäne von wissenschaftlichen Instituten bleiben.

Zu 5. Den vermutlich größten Raum, und zwar gerade für Einzelwissenschaftler, haben Gutachten methodischen Inhalts, wenn es gelingt, die Anwendbarkeit neuerer Methoden auf konkrete Probleme und zugleich die Grenzen dieser Anwendbarkeit deutlich zu machen. Angesichts der großen Zahl solcher Methoden, der Schwierigkeit, sie wirklich zu beherrschen und sie im Rahmen ihrer Grenzen richtig anzuwenden, herrscht darüber bei den wirtschaftspolitischen Instanzen auch dann ziemlich allgemein noch große Unsicherheit, wenn einzelne der Mitarbeiter dieser Instanzen in der Anwendung dieser Methoden durchaus bewandert sind. Hier muß freilich der Grundsatz besonders gelten, der bei Gutachten jeder Art aufzustellen ist: je konkreter umso besser.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. Der Wirtschaftswissenschaftler als Vermittler

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

The Economist Arbitrator in Industrial Disputes

By *Claude William Guillebaud*

1. I begin by saying something of my own experience in this field. In 1939 I first became an Independent Member of a Wages Council in England — one of those statutory bodies empowered to fix minimum wages and other conditions of work, and composed normally of equal numbers of representatives of employers and workers together with three Independent Members (of whom one is Chairman of the Council) and who are all nominated by the Ministry of Labour. In the event of a dead-lock between the two sides, the Independent Members have a casting vote; but they cannot impose a decision of their own on the Council, if neither of the two sides is willing to support it: in other words, they do not function as arbitrators in the full sense of the term. Much of their work in fact consists of conciliation, i. e. of endeavouring to bring the two sides into agreement, thus obviating the need for them (the Independent Members) to give their casting vote; on numerous occasions, however, the gap between the parties proves to be too wide to be bridged by agreement. The Independent Members then have to vote, either for the highest offer made by the employers, or for the lowest claim that would be acceptable to the workers; or possibly, they may put forward some alternative solution of their own, provided they can get one of the two sides to sponsor it as a motion in the Council. In either case the motion will in effect be carried by the casting vote of the Independent Members. In circumstances such as I have just described, they are in fact acting in an arbitral capacity. Having heard the arguments put forward on behalf of each of the two parties, they have to make up their own minds and arrive at a decision on the merits of the matter that is at issue. Owing to the shortage during the war of persons eligible to be Independent Members, I found myself acting (usually as Chairman and often alone) as Independent Member on twelve Wages Councils. After some years of this experience I was called upon from time to time to serve as Arbitrator in disputes that had been referred by mutual agreement for arbitration, or as a member of Courts of Inquiry. I was also for six years an Independent Member of the Industrial Disputes Tribunal until this body was abolished in 1959. At the present time I am Chairman of five statutory and one voluntary Wages Councils; and Independet Member of the two Agricultural Wages Boards, for England and Wales, and for Scotland.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. By way of explanation of part of the background of my paper, I should explain that, with the exception of the President and two other members of the Industrial Court, there are no professional whole-time Arbitrators in Great Britain: arbitration there is thus a subsidiary and not a main occupation.

3. Intervention in an industrial dispute for the purpose of bringing about a settlement may take the form of conciliation (or mediation), or of arbitration. In the case of conciliation (or mediation) the parties are brought together by some outside person or persons through whose good offices a settlement may be reached by agreement between the parties to the dispute. In the case of arbitration, the matter is referred to an independent third party to make an award — i.e. to give a definite decision on the dispute. Whether the award when given is binding upon the parties to the dispute, may depend upon legislation or custom. In Great Britain where, since the abolition of the Industrial Disputes Tribunal in 1959, with one minor exception compulsory arbitration no longer exists, a dispute can only be referred for arbitration if both parties consent to adopt this course; and in practice it is exceedingly rare for awards made under voluntary arbitration not to be accepted by both parties.

4. When an Arbitrator is dealing with an industrial dispute he has many different aspects to keep in mind. These may perhaps be summarised under three main heads: equity, economic considerations, and expediency. (In what follows I shall, for simplicity, make the general assumption that the dispute is concerned with a trade union application for higher wages) I shall not concern myself with the relatively simple type of issue, where the arbitration arises over the interpretation of and existing agreement or award.)

5. *Equity.* It will be the desire of the arbitrator in each case that comes before him to reach an equitable decision in the light of all the circumstances. But equity, of itself, may not afford much direct guidance to the arbitrator as to the terms of his award. In the Middle Ages people disputed endlessly over the question of the „justum pretium" — the „just" or „fair" price. Eventually it came to be realised that the „fair price" is an economic rather than an ethical concept; and I would contend that the same holds good of the „fair wage".

6. The proposition that the wage to be awarded must be a fair wage might seem at first sight to be too obvious to need discussion. But in reality the matter is not so simple. In the context of a wage settlement the criterion of fairness must apply, not only to the employees who receive the wage, but also to the employers who pay it. What may seem fair for the one, may be unfair to the other.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

7. It is not uncommon for there to be a conflict between „fairness" on the one side and economic considerations on the other; and then it is usually the latter which prevail. Thus a wellknown proposition in economic theory (derived it is true from equilibrium analysis) is that a wage is „fair" if a worker gets the value of his marginal net product and if (ceteris paribus) there is equality of the marginal net product in different occupations. But if there are two industries, of which one is expanding and the other contracting, it is desirable on economic grounds (in the absence of the direction of labour) that the wage in the expanding industry, for the time being, should be „unfairly" high; while in the contracting industry it should be „unfairly" low. For this is one way in which economic forces help to bring about what is a socially desirable movement of labour, away from the contracting and towards the expanding industry. Again, in the Baking Industry in England, where there are a relatively small number of large plant bakeries in the towns and a very large number of small bakeries in the country areas, the lowest grade of skilled worker (the so-called table-hand) normally receives a lower wage in the country than his opposite number in a plant bakery in the town — and this despite the fact that the former is usually a more highly skilled man than the latter. Customary notions of fairness would seem to imply that the more skilled man should receive a higher wage than the less skilled. But here the economic factor — the much greater productivity per man hour of the table-hand in the plant bakery, proves to be the overriding one.

8. Another example may be found in the principle, and practice, of „equal pay for equal work for men and women", which has been the subject of an International Labour Office Convention. Hitherto in Great Britain economic considerations have tended to outweigh the case in favour of equal pay based on equity; and although progress in this direction has been made in certain of the white collar occupations, especially teachers and administrative and clerical grades in government employment, economic considerations have still the upper hand in the majority of manual grades, whether in public or private employment.

9. Even from the point of view of the workers themselves the criterion of fairness is not free from ambiguity. In the period of rapidly rising prices in England, during and shortly after the last war, the trade unions there were agreed in asking for flat-rate increases in wages to offset the rise in the cost of living: for this appeared to be the way in which the greatest direct relief could be given to the lower paid majority of workers who were most hard hit by the fall in the value of money. In time these flat-rate increases had the effect of very seriously impairing the differentials for the more highly skilled workers, and thus produced a new condition of unfairness.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

10. What is quite clear, however, is that the Arbitrator must wish to make an award, such that in his own mind it will appear to him to be a fair and equitable award in the light of all the circumstances. He will also have to consider whether each of the two parties will feel that it is sufficiently fair to be acceptable to them — in other words he must have some regard to their ideas as to what they would consider to be fair and reasonable. In conclusion, where the concept of equity is perhaps most important is as an element in the Arbitrator's mind, leading him to weigh up objectively and without bias the opposing arguments of the two parties, giving equal consideration to each on their own merits, with the object of making an equitable award.

11. *Economic Considerations.* It may be well at the outset to emphasise an essential dichotomy in the notion of a wage according to whether it is regarded from the standpoint of the wage-earner or that of the employer. For the wage-earner the payment he receives is his income (usually his sole income) and his standard of living and comfort depend upon its amount. For the employer the wages he pays, in return for services rendered, constitute an important element in his prime costs of production, and effect both the prices at which he can sell his goods and also his own profits. The same holds good of many other sides of the contract of employment: these two very different preoccupations influence the attitudes of the parties in the course of collective bargaining; while the realities behind these attitudes form an important part of the material with which the arbitrator has to deal.

12. The first of the economic considerations which I wish to mention is evidence as to the supply of and demand for labour at the existing rates of pay. This is always of importance; but specially where juvenile labour is concerned, for the supply of this determines whether or not the natural wastage due to retirement, death, etc., is being replaced and the labour force maintained in future. Evidence of this nature is apt to be less helpful if the general level of employment is very high and there is an acute shortage of juvenile labour, such as has prevailed in England during most of the post-war years; for their labour has been in short supply to every industry.

13. Secondly, there is the evidence as to labour turnover. When this is abnormally high, it may afford an indication that wage rates and earnings in the industry in question have lagged behind those in other industries where labour of a similar kind is employed. Quite recently, the loss of skilled labour on British Railways (a nationalised undertaking) was on so large a scale that it constituted a threat to their continuing operation; and a considerable upward adjustment of wages became a matter of imperative necessity. On the other hand, and this is particularly true when a single firm in an industry is concerned, there

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

are many issues other than wages which influence labour turnover, and which are often more powerful than wage differentials.

14. Thirdly, there is the question of the capacity of the industry to pay higher wages. It is obvious that this is linked with the elasticity of demand for the products of the industry, and with the derived elasticity of demand for labour. The latter in turn tends, ceteris paribus, to be the smaller the smaller the part which labour cost plays in the total expenses of production[1]. The employer who knows that a given rise in wages will add only slightly to his cost, and who has reason to believe that any resultant increase in his prices will not materially diminish the demand for his products, can view that increase with much greater equanimity than an employer for whom the converse holds good. The Arbitrator must further bear in mind the fact that not all firms in an industry are equally well placed. On the one hand he will not wish to fix a wage which only the most efficient firms can afford to pay; but on the other, he should not base his award on what might be appropriate for the least efficient and highest cost firms in the industry.

15. In general, in regard to each of the three economic considerations to which I have just referred, the Arbitrator almost always finds himself in the difficulty that he lacks comprehensive and objective data relating to these important matters. Each side will pick out such evidence as it can produce in support of its case; even in a contracting (or depressed) industry it is usually possible to find sections of the trade or individual firms which are doing quite well. It falls to the lot of the Arbitrator to weigh up the evidence as best he can and to decide for himself where the main balance of truth rests.

16. Fourthly, there is evidence as to any increase in productivity: this again is difficult to quantify or to obtain with accuracy. In particular the Arbitrator will wish to be able to assertain, if possible, roughly how much of the increase is due to the introduction of new machinery or the extended use of existing machinery, involving in each case capital outlay which has to be financed.

17. Fifthly, changes in the cost of living, as measured by an index number of retail prices. A rapid rise in this index is one of the most potent factors making for demands for higher wages. Here the economist must be specially on his guard against allowing his own economic background and training to influence too strongly his judgment. As an economist he is probably more keenly aware of the dangers of a „cost-push" inflation and of the vicious spiral of wage and price increases, than his non-economic colleagues engaged in this, or other arbitrations.

[1] *Marshall*, Principles of Economics, 8th ed. p. 385.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

He must remind himself that although any award that he may make which embodies higher wages, must bear some inflationary effects, it is unlikely if kept within reasonable bounds to have more than a very limited effect. This does not mean that he should ignore possible inflationary consequences of the award he is about to make; but rather that he should not allow himself to attach undue weight to them. If in other industries, increases of wages are being granted by voluntary agreement to offset a fall in the purchasing power of money, it would be a misuse of the authority of an arbitrator if he were to refuse to make any adjustment, merely on the ground that it could have inflationary consequences.

18. Sixthly, changes in wages in other comparable industries, or in industries which compete for their labour supply in the same markets. This is one of the commonest causes of wage demands when there is a very high level of employment in almost all industries, and employers are anxious to attract more labour or to be able to retain what they already have. Taking the experience of Great Britain in most of the post-war years as an example, wage changes would seem to fall into a recognisable pattern in the sense that in one year increases would be of the general order of say 5/- to 7/- a week, while in another year they might range from say 7/- to 11/-, the pattern altering up or down from year to year. Arbitration awards (in Great Britain) tend to follow, not lead, what is taking place in voluntary collective bargaining; and the Arbitrator has therefore to have special regard to the prevailing pattern, which (in the absence of special features), tends to set at any rate a lower limit to what it is practicable to award. It does not of course follow that because there has been a wage rise in industry A, there must necessarily be an equivalent rise or even any rise at all, in Industry B. But both the existence of the rise in A, and its amount, are factors of which the Arbitrator (if concerned with Industry B) is bound to take account.

19. *Expediency and other Considerations.* It is a time-honoured precept of arbitration that, where possible, an Arbitrator should not „split the difference", especially by going mid-way between the claim and the offer. If there seems reason to expect that he would be likely to do this, it can have a number of undesirable effects: on the one hand, it will make the workers' side less willing to accept the final offer of the employers during the previous stage of negotiation, and also dispose them to pitch their own claim as high as possible; on the other hand, the employers are more likely to hold something back in the fear that whatever they may offer in collective bargaining will be raised by the Arbitrator to a higher figure. The Arbitrator should have the courage of his convictions and be prepared to come down firmly on one side

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

or the other. This cannot, of course, be regarded as a universal rule, as in a particular case some intermediate figure may be the right one; but it is a good working principle to keep in mind.

20. The Arbitrator has to consider what effect his award may have upon the subsequent development of industrial relations in the industry. He will hope that there will be less likelihood in future that a disagreement would end in a deadlock and have to be referred for arbitration. This may well be the case if a question of principle is involved, since once this is settled one way or the other, similar difficulties would be less likely to recur. It is, indeed not uncommon for there to be some improvement in industrial relations as a direct consequence of the arbitration proceedings themselves. Since the function of arbitration is to reach a conclusion in a matter over which the parties have failed to agree in their own negotiations, the award should be such as to be sufficiently acceptable to both parties to make it a real settlement. One side or the other is likely to be disappointed by the result; but there are degrees of disappointment, and, if possible, neither side should be left with a strong feeling of resentment so that the dispute continues to rankle: for the Arbitrator will not then have achieved his objekt of settling the matter satisfactorily and improving relations for the future[2]. Both from the point of view of the acceptability of the award and of its impact on industrial relations it is important that, in addition to integrity, fairmindedness and courage, the Arbitrator should be possessed of much patience. When the proceedings are over, each side should be able to go away with the feeling that it has been given the opportunity of putting forward and explaining its case as fully as possible, and that its case has been listened to with an equal measure of care and attention. It is very rarely wise to check a speaker on the ground that what he is saying is irrelevant to the issue; it is usually better to let him have his say in his own manner.

21. The Arbitrator may find himself confronted with the situation where a final wage offer of the employers has been rejected, and the workers concerned have broken off negotiations and declared a strike. Here there can be conflicting considerations: on the one hand, the fact that there has been a stoppage of work shows how strongly the workers in question feel about their claim and its justice; but on the other hand, is the Arbitrator to award a larger increase than the employers were willing to concede, and thus demonstrate to their workers (and others) that an effective way of obtaining higher wages is to go on strike and get something more as a result of arbitration? It is clear, of course, that much will depend in this case upon the Arbitrator's assess-

[2] It is sometimes said that it should be the aim of the Arbitrator to „minimise aggregate dissatisfaction".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ment of the reasonableness of the employers' final offer in response to the claim.

22. It has been suggested that the Arbitrator in an industrial dispute should have regard to such factors as the organisational strength and militancy of the parties. One writer, indeed, has gone so far as to declare that: „Voluntary arbitration can only be successful in so far as it reflects the actual bargaining power of the parties, and produces settlements in accordance with that bargaining power." I disagree with this view on grounds both of principle and of practice. *In principle,* it would seem wrong to base an award primarily upon what the stronger party might have been able to impose upon the weaker if, instead of going to arbitration, there had been an industrial conflict: it would be hard to reconcile this with the principle of equity, and it might well also be in conflict with relevant economic considerations. *In practice,* the assessment of relative bargaining strength, including the capacity to hold out in the event of a prolonged stoppage of work, would present an extremely difficult task to the Arbitrator; and he would be at least as likely to guess wrong as to guess right. In my own experience of arbitration there has never been occasion to take this factor into consideration.

23. The Arbitrator may need to have in mind the probable repercussions of his award on subsequent wage claims, or other claims that are similar, in outside industries and occupations. In the case of wages, what ever award is made (including a „nil" award) is bound to have some reactions upon wages elsewhere. If we suppose there to be a wage inflationary situation in the economy as a whole, and make the further supposition that the Government has publicly appealed to all parties for wage restraint, the arbitrator (especially perhaps if he is an economist) may find himself in a difficult position. He may agree wholeheartedly with the Government's warning and may be very conscious of the dangers if wages in general are threatening to exceed the growth of productivity in general; and indeed it is clear that the economic state of the country as a whole (together with any pronouncements the Government may have issued) constitute one of the elements in the problem with which he is confronted — an element which he cannot and should not ignore. At the same time he has to remember that he is called upon to adjudicate in a dispute in a particular industry, and that his primary responsibility (even if he has been appointed by the Government) is to the parties in dispute in that industry. If his award is to carry the weight that it should do with both parties it is essential that he should not be regarded as merely an agent of Government policy. Hence in the event of the Arbitrator feeling that, on balance, the relevant considerations tell in favour of an increase in

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wages, he should award accordingly. He will naturally be anxious not to accentuate inflationary tendencies, if such exist, or to initiate a new and higher round of wage claims; and considerations of this order may well influence him in the direction of giving a smaller increase than might otherwise have seemed appropriate. It may be observed here that the Arbitrator, who is also an economist, can reflect that the overall responsibility for exercising some control over the level of effective demand, and therewith over the level of money wages, rests in a considerable measure with the Government, which is in a position to influence it through budgetary policy, interest rates, credit control, hire purchase provision etc.

24. It is further inevitable that the Arbitrator should have in mind the possible repercussions of his Award upon his own status and reputation in this sphere of activities, and also, if he is a member of a permanent Tribunal, upon the reputation and prestige of that Tribunal. It is very important not only that he should be impartial and independent in his judgment, but also that he should appear to be so to both the parties which appear before him. Here it must be admitted that an element of luck can enter in. An Arbitrator can count himself fortunate if in about half of the cases he decides, his award has been in favour of the union side, while about an equal number have gone in favour of the employers. If it should happen, however, that in two or three successive cases he has come down in favour of the same side, he may quite unjustly be regarded by the other side as having a bias against them, and they may object to his serving in the same capacity on a subsequent occasion. I have known this to occur in England in recent times. This must, I fear, be regarded by the Arbitrator as an occupational hazard, which is outside his control. He is bound in each case to decide solely on the merits of the case, in the light of all the relevant circumstances: and the possible effects on his own reputation should not be allowed to influence his judgment as to their merits. There can indeed be advantages in acquiring something of a reputation for incalculability; with the result that on his past record, no one would be able to forsee how this particular Arbitrator would be likely to decide in a new case.

25. *The Making of the Award.* From what has been already stated it will be seen that the Arbitrator has many considerations to bear in mind when he is engaged in pondering on his decision, after he has listened to all the evidence produced at the hearings. Some of these will point in one direction and some in the opposite one. His final conclusion will largely depend upon the weighting which he gives to each of these considerations. Throughout the hearings his mind should be as fluid as possible: alert and open to arguments and impressions from

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

either side, without any feeling of prior commitment until everything has been laid before him. The final conclusion is sometimes reached by what is more an intuitive than a strictly rational process. At some stage in his thinking the complicated seperate pieces of the puzzle seem to form themselves into a definite pattern in the Arbitrator's mind, and the answer emerges. This then (if it is a wage dispute) becomes for him the "fair wage" — "fair" that is, in the light of all the relevant circumstances, according to his own assessment of them.

26. It may be asked, what part is played by his economic training, in the case of the Arbitrator who is a professional economist? So far as economic theory is concerned, I would answer roundly that he can expect little or no help from this. There is no such thing as a theory of wages which an Arbitrator can apply when deciding a wage dispute between a group of employers and an organised body of employees. On the other hand his general economic training should make the economist more aware than the non-economist of the economic factors affecting the dispute and their significance. There is, indeed, a danger against which the economist should be on his guard, that he will see so clearly and feel so strongly about the economic factors that he may fail to attach sufficient importance to other non-economic considerations, which could perhaps modify appreciably a conclusion based solely on economic grounds. If an economist is serving as a member of an arbitration tribunal he will naturally be inclined to stress the economic considerations, whose importance he is specially qualified to judge. But as a rule he should be prepared to bow to the weight of majority opinion if this is against him and he is unable to convince his colleagues. In the last resort he could, it is true, submit a minority report or minute of dissent. But in the case of an industrial arbitration this is, in general, a highly undesirable proceeding; and the individual arbitrator who adopted this course would bear a heavy load of responsibility for the consequences of his action, including the possibility of damage to his own reputation in this field.

27. A question which raises a number of issues, is whether an Arbitrator should give his reasons when he is making his award. Apart from possible legal requirements, the principal argument in favour of so doing is that both sides are enabled thereby to understand why and how he has arrived at his decision. In terms of a well known saying: "It is not sufficient that justice be done; justice must be seen to be done." As against this, there is first, the possibility that the reasons adduced may appear unconvincing to one or the other of the parties, and may therefore not strengthen but diminish the acceptability of the award. Secondly, in a case where the scales are very evenly balanced in the Arbitrator's mind, it may be almost impossible for him to indi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

cate what finally inclined him to one side rather than to the other, without running the risk of arousing misunderstanding and prejudice. Thirdly, if the arbitration tribunal consists not of one but several people, while it may prove a relatively simple matter for them to reach a decision, perhaps by a majority vote; it is likely to be far more difficult to get them to agree as to the reasons for their decision. One consequence of this, as is shown by the experience of arbitration in the United States, is that it would be likely to be a long time, perhaps many weeks, before the arbitration award reached the parties to the dispute. Fourthly, if the Arbitration tribunal is a permanent one, the publication of awards in which reasons are set out, will tend in time to create a body of case law and precedent, which may well prove a source of embarrassment in dealing with subsequent disputes. Fifthly, I quote from a distinguished British arbitrator who, when defending the British practice of handing down awards without accompanying reasons or opinions, said: "In all industrial arbitration you are not merely dealing with the past, you are dealing with the future. Your are dealing with a dipute which has arisen, and you are trying to arrive at a decision enabling the parties to conduct their affairs and businesses in greater harmony in future. The moment you start to explain a matter of opinion like that, which is largely guesswork, you lay it open at once to discussion and controversy and, therefore, broadly speaking, when an arbitrator gives his reasons, far from settling the dispute he is probably sowing the seeds of another." In spite of the importance and weight of these objections I believe that there can be circumstances, especially where a principle is involved, when it might be very desirable for the Arbitrator to give reasons for his decision; if he feels himself in a position to do so, and if he considers that he can put them in such a form as will command respect in the eyes of impartial persons, and will not lead to further controversies between the parties. I have stated earlier (para. 26) that in my view the Arbitrator, who is an economist by training, is not likely to find economic theory a useful guide in deciding what award he should make in the dispute with which he has to deal. But I am clear that in cases where the arbitrator is called upon to justify his conclusions and support them by reasoned arguments, it is generally easier for an economist to do this than for, say, a lawyer. By his whole training, the former is accustomed to think in economic terms; and he will know how to choose his words so as to give the least possible openings for subsequent criticism or controversy. A knowledge of economics may not be of much assistance in arriving at the final conclusion, but it can be a material advantage when it comes to rationalising the process, *ex post*.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Nationalökonom als Schlichter (Erfahrungen und Erkenntnisse)

Von *Edgar Salin*

I. Erfahrungen

In den meisten Schweizer Kantonen bestehen seit Anfang des Jahrhunderts, in anderen schon seit dem Ausgang des letzten Jahrhunderts kantonale Einigungsämter, welchen die Aufgabe der Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten überbunden ist[1]. In Basel besteht das Einigungsamt aus einem Präsidenten und zwei Beisitzern; hinzu trat während meiner Tätigkeit ein ständiger Sekretär.

Nachdem ich zum Winter-Semester 1927 einem Ruf an die Universität Basel gefolgt war, erhielt ich überraschend im Jahre 1928 eine Anfrage des Chefs des Erziehungsdepartementes, Regierungsrat Fritz Hauser, ob ich bereit sei, das Präsidium des Einigungsamtes zu übernehmen. Das Amt gehörte zwar nicht in sein Ressort, sondern in das Ressort des Departements des Innern. Aber Regierungsrat Hauser war die führende Persönlichkeit in der Regierung und infolgedessen stand ihm die Wahl eines Kandidaten für das frei gewordene Amt zu.

Ich habe zunächst abgelehnt, da ich nach wenigen Monaten noch nicht genügend Kenntnis der Stadt, ihrer Wirtschaft und der Mentalität der Bürgerschaft zu haben glaubte, um ein solch verantwortliches Amt zu versehen. Nachdem aber mehrere Regierungsräte[2] sich dem Appell von Hauser anschlossen und nachdem darauf hingewiesen wurde, daß man dem Nationalökonomen als Präsidenten des Einigungsamtes am ehesten die soziale Fortentwicklung des teilweise rückständigen Arbeitsverhältnisses zutraue, konnte ich nicht mehr ausweichen. Ich habe dann von 1928—1938, also zehn Jahre lang, als Präsident des staatlichen Einigungsamtes des Kantons Basel-Stadt fungiert.

---

[1] Ich gebe hier nur ein kurzes Resümee. Wer an Einzelheiten interessiert ist, findet sie in den Artikeln „Einigungsämter", „Gesamtarbeitsverträge" und „Submissionswesen", die ich für die erste Auflage des schweiz. Handwörterbuchs verfaßt habe, und in der dort angegebenen Literatur. Ergänzungen praktisch-politischer Natur enthält mein Beitrag „Lebendige Demokratie (Der Basler Arbeitsrappen)" in der demnächst erscheinenden Festschrift für Carlo Schmid.

[2] Dies ist in den meisten Kantonen der deutschen Schweiz der Titel der kantonalen Minister. (In Basel-Stadt 7).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Anfang war schlecht. In der noch bestehenden Hochkonjunktur versuchten die Arbeiter, beim Auslaufen der Tarif-Verträge (in der Schweiz heißen sie „Gesamtarbeits-Verträge") Lohnerhöhungen zu erreichen, während die Arbeitgeber sich gegen größere Zugeständnisse sträubten. Die Parteien kamen zu amtlichen Verhandlungen erst, nachdem sie sich schon wochenlang zerstritten und ihren Standpunkt verhärtet hatten; sachliche Ausführungen des Vorsitzenden blieben daher oft wirkungslos und auch das übliche Kompromiß nach der Mitte hin ließ sich nicht immer durchsetzen. Heutzutage, wo die Vertrags-Erneuerung meistens mit einer Erhöhung der Vertragslöhne um 10, 20, 30 Centimes Hand in Hand geht, erscheint es fast als grotesk und kaum begreiflich, daß in den Jahren 1929/30 Differenzen von anderthalb Centimes einen Streit- und Streikgrund bilden konnten. Aber so ist es gewesen. Es war mir nicht möglich, einen Streik im Holzgewerbe zu verhindern, der mehrere Wochen dauerte und der die beteiligte Arbeiterschaft mehr kostete, als nachher die Lohnerhöhung in der Vertragsdauer ihr einbrachte.

Ich habe aus den Mißerfolgen gelernt, daß es notwendig war, das Einigungsamt nach Möglichkeit früher in den Gang der Verhandlungen einzuschalten und daß ich mir eine möglichst gründliche Kenntnis des gesamten Bau- und Metallgewerbes zu eigen machen mußte, um besser in der Lage zu sein, die sachlichen Unterlagen von oft falsch formulierten Beschwerden und Forderungen richtig zu würdigen. Die Gewerkschaften kamen diesem Entschluß zu eigener Unterrichtung bereitwillig entgegen. Auf der Arbeitgeber-Seite begegnete ich zunächst reichlichem Mißtrauen, da vor allem die älteren in jeder Sozialpolitik einen Ausdruck des verhaßten Sozialismus sahen. Indessen ließ sich allmählich dieses Mißtrauen doch so weit überwinden, daß ich von 1934 an eine sinnvolle Neugestaltung der gesamten Tarif-Verträge und hiermit zusammenhängend des Arbeitsrechts erreichen konnte.

Einige Richtlinien seien hervorgehoben:

a) Vordringlich erschien mir eine Zusammenfassung der einzelnen Verträge des Baugewerbes einerseits, des Metallgewerbes andererseits in zwei einheitliche Rahmenverträge. Solange ein Dutzend Verträge mit verschiedenem Inhalt und verschiedener Dauer nebeneinander herliefen, konnte es geschehen, daß ein kleiner Streik in einem Gewerbe die gesamten Arbeitsdispositionen am Bau oder in der Werkstatt durcheinanderbrachte und indirekt privat- und volkswirtschaftliche Verluste herbeiführte, die vermieden werden konnten. Durch die Einsicht der Parteien gelang es schließlich, einen einheitlichen Gesamt-Arbeitsvertrag für das Maurer-, Tiefbau-, Holz- und Gipser-Gewerbe zustande zu bringen, dem ein Tarif-Vertrag für die Leichtbauplatten-Fabrikation und für das Glaser-Gewerbe angeschlossen wurde. In gleicher Weise wurde

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ein einheitlicher Gesamtarbeitsvertrag für das Spengler- und Sanitär-Installationsgewerbe, das Schlosserei- und Eisen-Konstruktions-Gewerbe und das Elektro-Installationsgewerbe ausgearbeitet und abgeschlossen.

b) Es erschien wünschenswert, an die Stelle meist kurzfristiger Verträge solche von zwei- oder mehrjähriger Dauer zu setzen, welche eine sichere Kalkulation erlaubten. Aber dies war nur erreichbar, wenn:

c) eine Klausel in die Verträge eingebaut wurde, welche bei Veränderungen der konjunkturellen oder der allgemeinen Preis-Situation eine Anpassung der Verträge erlaubte. Es ist mir gelungen, die von beiden Seiten vorgeschlagene Einführung einer Index-Klausel durch wissenschaftliche Argumente zu verhindern. Der Ausweg wurde gefunden durch Bestellung eines vertraglichen Schiedsgerichts, das sich aus den drei ständigen Mitgliedern des Einigungsamtes, je einem sachverständigen Parteivertreter und je zwei weiteren Parteivertretern zusammensetzt, wobei die weiteren Parteivertreter Persönlichkeiten sein müssen, die durch ihre Stellung in der Wirtschaft oder Öffentlichkeit von Basel die allgemein wirtschaftliche Bedeutung des Schiedsspruchs zu würdigen und zu vertreten geeignet sind. Die Entscheidung des Schiedsgerichts wird von den Parteien als endgültig anerkannt und es besitzt Entscheidungsbefugnis sowohl hinsichtlich von Änderungsbegehren, die sich auf eine generelle Anpassung, wie von solchen, die sich auf die Berücksichtigung technischer und materieller Veränderungen in einzelnen Gewerben beziehen.

d) Von grundlegender Bedeutung war in den krisenhaften Dreißigerjahren die Einführung einer Kontrolle über die Einhaltung der Tarif-Verträge durch einen vom Einigungsamt angestellten Kontrolleur. Es hat sich gezeigt, daß die Unterschrift unter die Verträge weder von den Arbeitgebern noch von den Arbeitern als rechtlich bindende Verpflichtung betrachtet wurde. Die Zahl der Arbeiter, die zu wesentlich niedrigeren als den Tarif-Löhnen zu arbeiten bereit waren, um der Gefahr der Arbeitslosigkeit zu entgehen, erwies sich als erstaunlich groß, und ebenso erstaunlich groß war die Zahl best-renommierter Firmen, welche gegen Vertragsbestimmungen verstieß. Die amtliche Kontrolle und die Ausfällung sehr erheblicher Bußen hat relativ schnell die gewünschte Ordnung hergestellt.

e) Wichtiger noch als die Kontrolle erschien mir die Anerkennung des Sachverhalts, daß eine Firma, die sich nicht an die Vertragsbestimmungen hielt, hierdurch sich eines Verstoßes gegen das soziale Verhalten schuldig machte und daß sie infolgedessen zumindest bis zur Wiedergutmachung des Schadens für Staatsaufträge ausscheiden mußte. Eine entsprechende Bestimmung wurde in die Submissions-Verordnung aufgenommen. Sie erwies sich als eminent wirksam in jenen Jahren, in

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

denen Staatsbauten oder vom Staat durch den Arbeitsrappen subventionierte Bauten nahezu die einzigen Großaufträge waren, die ausgeschrieben, vergeben und ausgeführt wurden.

Als ich im Jahre 1938 das Präsidium des Einigungsamtes niederlegte, war nach dem Urteil beider Parteien erreicht, daß die Ordnung der Tarif-Verträge im Bau- und Metallgewerbe als mustergültig anzusehen war. Seitens der Gewerkschaften wurde begreiflicherweise nun danach gestrebt, eine ähnliche Ordnung innerhalb der Industrie zu erreichen. Seitens der Arbeitgeber wurde umgekehrt kein Versuch unterlassen, der eine Ausbreitung dieser Ordnung auf die Industrie verhindern konnte. Die Arbeitgeber konnten tatsächlich den Erfolg buchen, daß sie durch eine Gesetzesänderung die schweizerische Staatsbürgerschaft zur Voraussetzung der Bekleidung des Schlichtungsamtes machten. Aber dieser kleine Rancune-Erfolg ist der einzige geblieben. Nach sehr kurzer Zeit sind die Tarif-Verträge auch in der Industrie zum Zug und zum Sieg gekommen.

II. Erkenntnisse

1. Die Grundfrage ist zu stellen, ob der Nationalökonom als Schlichter Vorzüge besitzt, welche dem Juristen oder irgendeiner anderen neutralen Person nicht zu eigen sind. Ich bin davon nicht überzeugt und würde jedenfalls sagen, daß der Nationalökonom zumindest der Assistenz eines hervorragenden Juristen in vielen Fällen nicht entraten kann. Ich hatte das Glück, daß nicht nur stets einer der besten Juristen des Kantons zu den ständigen Mitgliedern des Amtes gehörte, sondern daß auch der Sekretär des Amtes in allen Sparten des Rechts beschlagen und eines produktiven Rechtsdenkens fähig war. Ich habe oft gefunden, daß eine knappe Rechtsbelehrung mehr erreicht hat als eine ökonomisch-wissenschaftliche Darlegung.

2. Welche ökonomischen Überlegungen können überhaupt darauf rechnen, daß sie von streitenden Vertragsparteien nicht nur angehört, sondern auch als richtig anerkannt werden?

a) Mit reinem Modell-Denken ist nicht weit zu kommen, zumal darum nicht, weil die Partei-Sekretäre inzwischen meist gelernt haben, mit mehr oder minder richtigen Modellen zu arbeiten und weil es dann die erste Aufgabe des Schlichters ist, diesen Modellen die Realität (wenn er sie kennt) überzeugend entgegenzustellen.

b) Das gleiche gilt für das Anführen von statistischem Material. Man kann gewiß sein, daß beide Parteien mit Statistiken anrücken. Die wichtigste Aufgabe des Ökonomen-Schlichters ist dann, nicht seinerseits eine dritte Statistik zu produzieren, sondern die Gründe festzustellen, aus denen die Partei-Statistiken fundamental voneinander abweichen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

c) Falls es durch richtiges Argumentieren gelungen ist, für beide Parteien die Waffe ihrer Modelle und Statistiken zu entwerten, — was kann dann der Ökonom positiv bieten? Als reiner Wissenschaftler wenig oder nichts, als wissenschaftlich geschulter Wirtschaftspolitiker sehr viel.

3. Diese anscheinend überspitzte Antwort sei in aller Kürze begründet:

a) Als reiner Wissenschaftler wenig oder nichts. Die Schlichtung erfordert der Regel nach eine unmittelbare Stellungnahme bzw. einen unmittelbaren Vorschlag. Als Wissenschaftler empfindet man aber meist als Ergebnis der Verhandlungen, daß es einer langen Zeit der Forschung bedürfte, um wissenschaftlich zulängliche Erkenntnis-Grundlagen zu beschaffen. Ich gebe ein Beispiel:

Ganz abgesehen davon, daß die allgemeine Messung der Produktivität noch ungelöste Schwierigkeiten bietet, stellt jede Verhandlung in jedem Gewerbe den Ökonomen-Schlichter vor unbeantwortete bare Fragen. Zum Beispiel wüßte ich nie zu sagen, ob der Produktivitätszuwachs im Malergewerbe der gleiche gewesen ist wie im Maurergewerbe. Ferner wüßte ich nicht zu sagen, wer eigentlich in diesem Fall „das" Gewerbe repräsentiert, dessen Produktivitätszuwachs ich messen will. Die best-ausgerüstete Firma? Oder die Firma mit dem höchsten Profit? Oder die Durchschnittsfirma, die es nicht gibt? Jeder schließlich angenommene Ansatz ist unter diesen Umständen willkürlich, und die Willkür kann, ohne es zu wollen, den Ruin von kleinen und Mittelbetrieben zur Folge haben, was vielleicht der allgemeinen Wirtschaftspolitik diametral widerspricht.

Ich nehme an, daß dieses Beispiel ausreicht. Jeder geschulte Leser wird sofort merken, daß für nahezu alle Probleme, die sich bei Tarifvertrags-Verhandlungen stellen, mutatis mutandis das gleiche gilt. Ich zweifle, ob außerhalb einer totalen Planwirtschaft sich hieran etwas ändern läßt, — auch wenn es uns in den nächsten Jahrzehnten gelingen sollte, die Wirtschaft auf allen Gebieten besser durchsichtig zu machen, als sie es heute ist.

b) Als wissenschaftlich geschulter Wirtschaftspolitiker sehr viel. Aber ich muß auch hier einige Einschränkungen anbringen:

aa) Vermutlich hängt die Durchschlagskraft des wissenschaftlichen Argumentes sehr stark von dem jeweiligen Stand der wirtschaftlichen Wechsellage ab. Es war sicher in den Dreißiger Jahren sehr viel leichter, mit wissenschaftlichen Argumenten durchzudringen, da im Grunde beide Vertragsparteien der Entwicklung ratlos gegenüberstanden und kein sicheres Hilfsprogramm besaßen. In einer Zeit langdauernder Hochkonjunktur neigen beide Parteien dazu, zu vergessen, daß die Bäume niemals in den Himmel wachsen, und hören ungern auf Argumente, die sie auf die Erde zurückholen wollen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bb) Neben dem Stand der wirtschaftlichen Wechsellage dürfte die jeweilige Geltung des Geldes von sehr großer Bedeutung sein. Die Parteien reagieren anders, wenn sie mit gleichbleibender oder mit schwindender oder mit steigender Kaufkraft des Geldes rechnen. Aber da sie auf diesem Gebiet sich nie selbst sachverständig fühlen, sind sie Argumenten des Nationalökonomen-Schlichters meist zugänglich. Auch hier kann es freilich geschehen, daß die klare Voraussicht des Nationalökonomen wirkungslos bleibt, weil ihr eine offizielle Politik oder eine Volksmeinung entgegensteht. So war es mir z. B. noch im Sommer 1936 unmöglich, in irgendeinem offiziellen Schriftstück etwas von der bevorstehenden Abwertung des Schweizer Frankens zu sagen.

cc) Nicht selten bricht sich die Durchschlagskraft eines wirtschaftspolitischen Argumentes daran, daß die staatliche Wirtschaftspolitik nach manchem Versagen in der Vergangenheit keinem Glauben mehr begegnet. In den Dreißiger Jahren genügte es nicht, in den Vertragsverhandlungen zu argumentieren, sondern war es nötig, in die Parteiversammlungen zu gehen und die Volksmassen zu überzeugen, daß wirklich die Deflations-Politik am Ende sei und daß mit dem Einsatz starker Summen für Bauzwecke gerechnet werden dürfe. Ebenso war es nach der Abwertung des Schweizer Frankens nötig, in Volksversammlungen Rede und Antwort zu stehen und dort als Ökonom klar zu machen, daß nun nicht eine Preissteigerung um 30—40 % unausweichlich sei, sondern daß man nur mit einer langsamen Steigerung um 8—15 % rechnen müsse.

Das Facit ist für mich: *Das Amt des Schlichters zwingt den Ökonomen zur Selbstbescheidung.* Er lernt, auf wievielen Gebieten noch die zahlenmäßigen Unterlagen für ein wissenschaftlich begründetes Urteil fehlen, — er lernt, wie auch die beste Theorie sich gegenüber politisch verhärteten Standpunkten nicht durchzusetzen vermag, — er lernt die Größe seiner Aufgabe und die Grenzen seiner Wirksamkeit besser erkennen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

IV. Der Sozialökonom in der praktischen Wirtschaftspolitik — ausländische Erfahrungen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Economic Advice to Government in the United Kingdom[1]

By *Alan T. Peacock*

I. Introduction

As in many other advanced countries, the United Kingdom's economic policy is based on technical advice from economists and economic statisticians in government service. The facts of economic life are collected by a wide range of government offices and processed by the Central Statistical Office. Although not all the information collected and processed can be made public, a great deal of it is available in periodic publications such as the *Annual Abstract of Statistics,* and *Monthly Digest of Statistics,* the annual *Blue Book on National Income and Expenditure,* and the Annual Reports of the various Ministries. Several ministries, not to speak of nationalised industries, employ economists to advise them, in the light of these facts, on policy measures which will eventually be embodied in legislative measures presented to Parliament. The most important group of economic advisers is centred in the Treasury — the Economic Section. It is staffed by a number of permanent officials together with academic economists who have been given a period of leave by their respective universities. This body grew out of the Economic Section of the Cabinet Offices, founded during the Second World War, and which has had a distinguished array of academic economists in charge of it — John Jewkes, Lionel Robbins and James Meade. In the post-war era, the tradition of appointing former academic economists has continued. Sir Robert Hall was its chief for over a decade and he has recently been succeeded by Dr. Alexander Cairncross, who, until his appointment, was Professor of Applied Economics in Glasgow University.

Despite the recognition of the need for technical economic advice within the Executive and for the acceptance of the academic profession as a respectable source of recruits for the important advisory posts, there is a long-standing tradition in British Government that on many important economic and social questions outside advice should be

[1] This contribution was submitted before the National Economic Development Council was established.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sought[2]. The form this advice may take are several. At one end of the spectrum, it may be transmitted by means of a purely informal talk perhaps over dinner in one of the London clubs or in Downing Street between the Prime Minister and the Chancellor of the Exchequer and some noted economist or financial expert, with no publicity attached to it[3]. At the other end of the spectrum lie the permanent advisory committees on various economic matters which are attached to different Ministries, of which the best-known internationally is the *Council on Productivity, Prices and Incomes* sometimes called the Cohen Council after its first Chairman, Lord Cohen. The range of subjects, the importance of the work, the frequency of meetings, the composition and duration of membership varies from committee to committee.

In between these two extremes of informal and spasmodic consultation and formally recognized and regular meetings lie the devices of Royal Commissions or Committees of Enquiry which are *ad hoc* bodies of ‚outsiders' brought together for the purpose of considering some particular problem, large or small. In answer to a Parliamentary question in March 1960, the Prime Minister revealed that from January 1955 to February 1960, three Royal Commissions and sixty-seven Committees were set up to deal with economic and social matters. These ranged from the famous Radcliffe Committee on the Working of the Monetary and Credit System to a Committee set up under Sir Leslie Peppiatt to study such a recondite matter as a Levy on Betting on Horse Races. The length of time taken by the Commissions or Committees to report varied from a minimum of 2 months to a maximum of 43 months. The size of committees ranged from a maximum of 19 to a minimum of 3 members.

So far as the present article is concerned, it seems best to concentrate the discussion on three ways in which outside advice is given or may in future be given. In II. below the Royal Commission and Committee of Enquiry method is discussed. In III. the role of the ‚Cohen' Council is considered. In IV. some observations on the proposed organisation for long-term economic planning recently announced by Mr. Selwyn Lloyd, Chancellor of the Exchequer are offered. Finally in V. some criticisms of these various media for economic counsel are reviewed.

---

[2] Even within the government, Sir Winston Churchill, both during the Second World War and during his post-war period of office as Prime Minister, had his own staff of economists.

[3] Unanticipated publicity was given to this kind of informal talk during the inquiry into the famous Bank Rate „leak" in 1958. The Tribunal had to identify 22 persons who were made aware of likely changes in the bank rate before the event and at least three wellknown economists outside the Government were among them. I hasten to add that none of them was suspected of giving away information.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. The Royal Commission and the Committees of Enquiry

The distinction between a Royal Commission and a Committee of Enquiry is largely a formal one. Technically, a Royal Commission is a body of persons appointed by the Crown on Ministerial advice which reports to the Crown and Parliament. A Committee of Enquiry is appointed by a particular Minister and reports to him. The main distinction in the working of the two forms of investigation lies in the fact that a Select Committee is not obliged to publish the written or oral evidence given to it. Generally speaking, Royal Commissions are only set up today when matters of demonstrably national importance are to be considered. However, this hardly explains the fact that taxation was a subject in the early fifties of a Royal Commission while the famous Radcliffe Report was drafted by a Committee! For the purpose of the ensuing analysis, the distinction between a Commission and a Committee is not considered to be important, and what is said about Commissions applies, except where otherwise stated, to Committees.

The circumstances surrounding the appointment of a Commission to investigate economic matters are many and varied. The more important will be concerned with the effects of some major change in the economy which requires a reformulation of economic policy. It comes as no surprise, therefore, to find tax or monetary systems investigated when fiscal or monetary controls appear to have lost their effectiveness. More often than not, Commissions are set up as the result of some political incident which has brought some specific problem to light, and, as we shall see, it is often believed that Commissions are designed in such circumstances to act as a safety valve and are concerned, as it has been put, „not so much for digging up the truth as for digging it in"[4].

It is natural to expect that the Government, or in the case of a Committee of Enquiry, the Minister concerned, will choose economists to serve as members of Commissions concerned with economic questions. Certainly they will serve as members. Keynes and Gregory were members of the famous Macmillan Committee in 1932, Kaldor, Hicks and Mrs. Anstey of the Royal Commission on the Taxation of Profits and Income, 1955, and Cairncross and Sayers of the Committee on the Working of the Monetary System, which reported in 1959, to give only three examples. However, it has never been accepted that economic questions are solely matters for experts. Indeed, the Chairman of such Commissions is frequently a judge, and it is usual to include an in-

[4] Mr. A. P. *Herbert*, M. P., in the House of Commons, 23rd February, 1939.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dustrialist and trade union leader[5], and sometimes an accountant and a member of the financial or banking world. In short, much emphasis will be laid on practical experience and it may be that the choice of economists rests on what is known of their pronouncement on economic policy rather than their reputation as „modelbuilders" or „curve-benders".

The authority vested in a Commission is governed by its „terms of reference", which are laid down by the Government. Sometimes they may be very wide, as in the case of the Radcliffe Committee, which was appointed „to inquire into the working of the monetary and credit system and to make recommendations". Sometimes they may be given in considerable detail with reference to quite specific questions. The interpretation of the terms of reference may be a difficult and delicate matter, and not infrequently the nature of the Commission's investigation may require later consultation with the Government about interpretative matters which, in some cases, may mean the extension or madification of the terms of reference themselves[6]. The procedure of a Commission follows a distinct pattern. The Commission will invite written evidence from particular persons and organizations, such as known experts, and it is usual to make an announcement in the Press to the effect that written evidence may be submitted within a specified period. Sometimes, those invited to submit may be asked to answer specific questions. Government departments may also be asked for memoranda on points concerning them. The Committee will then issue evidence which will usually be based upon the written memoranda submitted. The evidence may or may not be given in public, and this depends in some cases upon the wishes of those who are called to give evidence. After due consideration of the evidence and of the discussion among members, the Committee will be concerned with the drawing up of a Report for publication as an official document. It is not uncommon for disagreements to arise between members which, if they are not resolved, may result in „notes of reservation" or „memoranda of dissent" appended to the main Report and even in some

[5] The inclusions of representatives of „both sides of industry" is now almost obligatory. The author was recently appointed a member of a Committee to investigate the future of electricity supply in Scotland. Initially, the Committee did not include a trade union member, but the Secretary of State for Scotland, once the omission became apparent, appointed the Chairman of the Scottish Trades Union Congress.

[6] The author was a member of a Commission of Enquiry into the Land and Population Problems of the Fiji Islands in 1959. On the publication of the Report in March 1960, some observers considered that the Commissioners had gone far beyond the terms of reference because they made recommendations about constitutional matters. Our defence was that the financial implications of the proposed land reforms in our Report required us to comment on the whole structure of central and local government.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

cases to the issue of Minority Reports[7]. Alongside the published Report itself will appear separate volumes of written and verbal evidence (although this is not always the case with Committees of Enquiry).

The value of these Reports will be discussed later, but a comment on the economic content of the Reports and evidence is worth making at this stage. Inevitably, the written and oral evidence will vary in quality and a good deal of it may represent special pleading. For example, in the case of the Radcliffe Committee, 88 meetings were held, 59 of them concerned with the taking of oral evidence. 30 associations presented evidence and many economists submitted evidence as individuals. 219 witnesses gave oral evidence. However, in general, the task of presenting evidence is taken seriously by economists and some of the best British economics literature is to be found in the written and oral evidence given to Commissions, some of which was to have profound influence on economic policy. Several examples are worth giving. There is Malthus's evidence to the *Royal Commission on Emigration in 1826,* Cannan's memorandum to the *Royal Commission on Imperial and Local Taxation (1899)* which is actually reproduced in the *Readings in the Economics of Taxation* (Editors Shoup and Musgrave) as late as 1959, Marshall's evidence to the *Gold and Silver Commission (1887)* and to the *Royal Commission on the Aged Poor (1893),* the cross-examination of Sidney Webb by Marshall during the taking of evidence before the *Royal Commission on Labour,* (1893), and the Addendum of Keynes and others to the Macmillan *Committee on Finance and Industry,* (1931), and in more recent times, the extraordinary wealth of high-level discussion of monetary policy in the Minutes of Evidence to the Radcliffe Report.

All this activity, which may involve persons outside the government in a large expenditure of time and energy on top of a fulltime occupation, is undertaken without remuneration of any kind. Only expenses in the form of travel and subsistence are met. The reward of members of Commissions is in the desire to be of service to the Government, in the prestige attached to this service, in the possibility of having influence on policy. However, service on a number of Commissions may be recognized in public honours — as a Companion of one of the several Orders or even in a knighthood.

---

[7] In recent times, several economists have written extensive Minority Reports as, for example, the Minority Report to the *Scott Committee on Land Utilisation in Rural Areas* (1942) by S. R. Dennison, the Minority Report to the *Royal Commission on the Taxation of Profits and Income* (1955) by Nicholas Kaldor and others and the Minority Report to the *Royal Commission on the Remuneration of Doctors and Dentists* (1960) by John Jewkes.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. The Council on Prices, Productivity and Incomes

In a country with a Parliamentary system of government, which at the same time accepts (in general terms at least) a fair measure of government intervention on the economy, the pursuit of a consistent economic policy requires public acceptance not only of the aims of policy, but also the methods. It has become an article of faith in such countries that the 'success' of such a policy (begging the question as to how ‚success' can be measured!) depends upon public education on economic matters. Britain is no exception in this respect and it has become increasingly accepted that the Government itself should play a large part in the educative process. Both Labour and Conservative governments have poured forth a stream of publications ranging from highly technical reports for specialists to pamphlets explaining the national accounts and the annual budget in words of one syllable. Generally speaking, these reports and pamphlets are anonymous and their contents are naturally suspect as being apologia for government policy. The Conservative government, however, introduced a new method of public education in economic affairs by appointing a standing Council of ‚super-educators', as they might be called, commanding public respect by their national standing and, so it was hoped, by their independent views. Such is the *Council on Prices, Productivity and Incomes,* sometimes known as the „Three Wise Men", which was established in August 1957 with the following terms of reference: —

„Having regard to the desirability of full employment and increasing standards of life based on expanding production and reasonable stability of prices, to keep under review changes in prices, productivity and the level of incomes (including wages, salaries and profits) and to report thereon from time to time."

The first members of the Council were Lord Cohen (Chairman), an eminent lawyer, Sir Harold Howitt, an accountant, and Sir Dennis Robertson, who needs no introduction. It operated in an informal manner, inviting economists, trade unions and employers and others to submit evidence and holding talks in private. The first Council issued three reports, the first of which appeared in February 1958. The Council was reconstituted in 1960, the three original members retiring. The present economist member is Professor Phelps-Brown, a wellknown authority on wages problems.

This is not the occasion to discuss in any detail the conclusions reached by the Council. Broadly speaking, the first members placed a great deal of emphasis upon the objective of improving the British balance of payments position. They accepted, more or less, a „demand-pull" explanation of inflation, and sought the remedy of reconciling full employment, stable prices and balance of payments equilibrium in a

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

strong credit policy and greater price flexibility, especially in the labour market. The „re-constituted" Council appointed in 1960, while accepting the importance of the balance of payments position, placed much more emphasis on ‚costpush' theories of inflation. While they agreed that one way to tackle inflation was to „restrict demand so as to harden the climate in which decisions are made", they added, „but we do not think that this will work unless the restriction goes so far that the remedy is worse than the disease"[8]. They sought the remedy to this situation as much in attempting to raise productivity throughout the economy as a counterweight to rising incomes as in controlling demand through a vigorous monetary policy.

IV. A "Commissariat General du Plan"?

In view of the relatively poor performance of the British economy compared with other European countries in recent years (using changes in G. N. P. per head at constant prices as the indicator of performance), the whole question of the provision of economic advice is being reconsidered in Britain. There has been strong criticism of the lack of use of highly sophisticated techniques in economic forecasting, and the lack of really up-to-date data upon which forecasts and projections might be based. It is paradoxical that these criticisms should be voiced in a country which can claim to have pioneered the preparation of official estimates of economic aggregates. It has also been suggested that industry and labour have not been brought in to discuss the ‚targets' which might be set as a result of the preparation of economic projections and to examine how these targets might be achieved.

The Chancellor of the Exchequer, Mr. Selwyn Lloyd, announced in the summer of 1961 that he proposed to set up a „National Economic Development Council". At first it was supposed that this Council might operate rather like the French *Commissariat du Plan* which, as is well-known, plays down possible targets in broad terms which can be achieved and relies partly on incentives, partly on the government's own influence as an important buyer and producer and partly on the indirect help it gives to industry by making general forecasts for the general plan's fulfilment. This form of ‚indicative planning', as it has been called by Pierre Massé, would have strong support among professional economists in Britain.

It is too early to say what precisely the Council will be expected to do, but the few crumbs of information so far provided suggest that Mr. Lloyd is more concerned with associating business and trade union

[8] *Council on Prices, Productivity and Incomes*, 4th Report, July, 1961, p. 3.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

leaders with the drawing up of plans and less with the buildung up of a technical staff capable of making competent projections which would help with target-setting. If this is so, then there seems little prospect of the emergence of an effective organisation of the French variety, particularly if the setting of targets and discussion of their implementation depends on the prior agreement of business leaders and trade unionists who would, as the *Economist* has put it „be very liable to edit any useful bits (i. e. bits that embarrass themselves) out of their published reports"[9].

V. Comments and Criticism

It is necessarily impossible to assess the contribution of these various forms of advice-giving to the efficient conduct of economic policy. There is no scientific way of 'ranking' the kinds of priorities in economic policies which successive Commissions or Committees will support, even assuming (and this is a large assumption) that these priorities are made clear. Even if the logic of argument in the Report of any Committee is accepted, there is no guarantee in practice that its recommendations will be carried out. Finally, even if the recommendations influence policy, it may be difficult to substantiate the claim that the Committee is wholly responsible. A Committee may merely confirm the judgement (or prejudices) of a Minister. As a corollary, if a Committee arrives at a view which is "uncomfortable" to the Government in power, then its report may be quietly "shelved" and forgotten about.

The difficulty of measuring the efficiency of economic counsel to the government means that there is wide scope for argument about the function it performs in the formulation of economic policy. It is claimed that the Committees are undesirable, unnecessary and inefficient. These three criticisms will now be examined[10].

The claim that Commissions or Committees are undesirable springs from suspicion of the motives for setting up such bodies. Certainly it sometimes appears that the Government may use a Committee in order to employ delaying tactics or even to "kill" a proposal which will be politically unwelcome. Certainly also, as we shall see, the latter objective may be very easily achieved if Committees are representative of all "points of view", because this will be sufficient to produce disagreement among its members and may bring the findings of the Com-

[9] *See the Economist,* October 7th, 1961, p. 13.

[10] For a characteristically amusing (but serious) study of committees of inquiry, see *Anything but Action?* by A. P. Herbert, reprinted in *Radical Reaction: Essays in Competition and Affluence* (Edited by Ralph Harris), Institute of Economic Affairs, London, 1961.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mittee into dispute. On the other hand, the Government may be accused of setting up a Committee in order to "whitewash" its own policy. It is noteworthy that the Trades Union Congress refused to co-operate with the "Three Wise Men" after their first report on the grounds that it contained an apologia of government policy and, therefore, unacceptable conclusions.

It is difficult, nevertheless, to regard this conspiritorial view of government motives as convincing. Sometimes Committees have been "hamstrung" by their terms of reference so that they will not be able to wander into areas of controversy which are likely to embarrass the government[11]. However, there are copious examples which show the genuine desire by Governments in power to sound opinion on delicate matters and to get expert technical advice.

The second criticism relates to the technical function of committees. Insofar as technical advice is necessary, why, it is argued, should it be necessary to have outsiders to pronounce on technical matters? What are civil servants for? This point has some substance in it. On economic matters, the civil servant must find it an embarrassment and annoyance to find that his work is being duplicated by some ad hoc Committee from whom he may have to collect data, and offer both written and oral evidence involving time and energy. However, there are substantial arguments on the other side. For one thing, the purpose of the appointment of an outside Committee may not be solely to advise the government but also, as in the case of the "Three Wise Men", to inform the public. As we have argued in III. above, an anonymous government document designed for this task may be suspect as propaganda. For another, the area of disagreement on technical economic matters, while it may have shrunk in recent years, is still large enough for the Government to wish to canvass outside views, although it must be admitted that the appointment of a Committee may be only one method by which this advice can be provided. A related point is that it may not be altogether a bad idea to confront the Treasury and its economic advisers with other viewpoints in case the "official" view becomes too inflexible. In fairness, it should be added that the Treasury to-day is much more receptive to outside opinion than it was before the Second World War when the "Treasury View" became identified with an uncompromising and inscrutable orthodoxy in financial matters.

A final batch of criticisms concerns the efficiency of Committees. Given the prevailing philosophy that when a matter of economic impor-

[11] Thus the *Royal Commission on the Taxation of Profits and Income*, 1955, had to make proposals about tax changes, but on the assumption that there must be no reduction in government revenue! It is fair to add that some of its major recommendations were accepted.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tance is under consideration "all points of view" must be represented, then a Committee may have to be relatively large and disagreement may be rife. This may put the Chairman in a dilemma so far as the tactics of reporting the findings of the Committee is concerned. If he strives for unanimity, then the resultant report may be a watery compromise, filled with evasive and enigmatic statements. The critics of the Radcliffe Report[12] have made much of this point.

If the Chairman seeks for clear-cut and definite conclusions reached by unassailable logic, he is bound to have to convince everyone that they share the same value judgements, at least in cases where the Committee has to define "desirable" lines of economic policy. If he does not, then the Report will be rounded off with Memoranda of Dissent or even with a Minority Report[13] and this may weaken its authority as pronouncement on policy and give an excuse to the Government for *any* action, including inaction. The whole process of diplomacy, however, conducted by the Chairman, may contribute towards delay in reporting conclusions, so that by the time conclusions are reached and made available the whole question at issue may cease to be of interest.

These criticisms have substance in them. However, once it is realised that the purpose of a Committee's enquiry is to help a Minister to make up his mind and not to make it up for him, then the limitations inherent in the Committee system may not be as serious as all that. It may be important to know just how far a consensus of opinion exists on some policy matter which could lead to an acceptable course of action, and it may be equally important to know where the boundaries of disagreement are drawn; whether, for example, disagreements are about values, about logic or about facts. Apart from the use of the Committee's findings by Government, there is its use as a point of departure for informed discussion by the public and Parliament of the issue in question, so that the Government will be able to be made aware of the reactions of those who, ultimately at least, determine how long it will survive.

One final point deserves to be made. Whatever the impact, great or small, made by a Committee on contemporary government policy, the publication of the Report together with the Minutes of Evidence will often provide an invaluable permanent record of facts and opinions

[12] See, for example, *Not Unanimous*, published by the Institute of Economic Affairs, 1960.

[13] In the famous Crowther Report on further education in 1959, the Chairman signed the Minority Report. In the Commission of Enquiry mentioned in footnote 2, p. 4, the one conclusion out of over a hundred which was not unanimous was dissented from by the Chairman alone — but he was gracious enough to express his dissent in the form of a footnote in very small print.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

for the social scientist to digest. This record is at first sight only a by-product of an administrative instrument of the Committee, designed to aid the policy-maker of the day, but in one important case it served as a major source of evidence for a system of economics which has changed the world. The economist who first taught us the scholastic value of the record provided by Royal Commissions was Karl Marx — as the footnotes to *Das Kapital* show us. It is a sobering thought that the political systems which acknowledge his inspiration could hardly countenance the use of the methods of inquiry which we have tried to describe.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Council of Economic Advisers

Von *Henry C. Wallich*

Der Council of Economic Advisers ist die institutionelle Form, in der sich die Funktion der Wirtschaftspolitik in den USA niedergeschlagen hat. Wirtschaftspolitik ist von den Vereinigten Staaten seit ihren ersten Tagen betrieben worden. Der Entschluß jedoch, dem Staat eine formale Verantwortung für Konjunktur und Wachstum anzuvertrauen, wurde erst im Jahre 1946 gefaßt, mit der Annahme des Employment Act. Des Council Aufgabe ist, dem Präsidenten bei der Durchführung des Employment Act zur Seite zu stehen.

Ursprung des Employment Act

Bis etwa zum ersten Weltkrieg war die Wirtschaftspolitik der Vereinigten Staaten im wesentlichen Rahmenplanung. Die bereits von Schatzsekretär Hamilton im Jahre 1789 eingeführten Schutzzölle, der National Banking Act von 1864, die im Jahre 1890 einsetzende Antikartellgesetzgebung, und der ursprünglichen Zielgebung nach auch das 1913 geschaffene Federal Reserve System sind kennzeichnend. Manche der frühen wirtschaftspolitischen Maßnahmen hatten ein wesentliches Wachstumselement, wie die Siedlungsgesetze (Homestead Act) von 1862 und die Landschenkungen an die sich entwickelnden Eisenbahnen.

Während der zwanziger Jahre trat in der prinzipiellen Einstellung zur Wirtschaftspolitik keine wesentliche Änderung ein. Praktisch jedoch ging die Federal Reserve zu einer bewußten Konjunkturpolitik über. Hiermit ging sie über die ursprüngliche Konzeption ihrer Gründer wahrscheinlich erheblich hinaus.

Die schwere Krise der dreißiger Jahre führte in weiten Kreisen zu der Überzeugung, daß der Staat eine intensive Konjunkturpolitik betreiben müsse. Da die Mittel der Geldpolitik weitgehend wirkungslos blieben, trat an ihre Stelle die Fiskalpolitik. Allerdings erwiesen sich die erheblichen Haushaltsdefizite vor dem Kriege als keineswegs durchschlagend in der Überwindung der Arbeitslosigkeit. Rückschauend darf man dies vielleicht in gewissem Maße der Schärfe zuschreiben, mit der die sozialen Reformen durchgeführt und das freie Unternehmertum kritisiert wurden. Auf alle Fälle brachte erst der Krieg die Vollbeschäftigung. Damit war jedoch auch der Nachweis erbracht, daß eine genügend intensive

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Fiskalpolitik dieses Ziel technisch erreichen konnte. Man konnte somit hoffen, ein Mittel zu besitzen zur Bekämpfung der schweren Arbeitslosigkeit, die in weiten Kreisen als Nachkriegserscheinung erwartet wurde.

Diese Erfahrungen und Überlegungen führten im Jahre 1946 zur Annahme des Employment Act. Vorausgegangen war im Jahre 1945 ein erheblich schärferer Gesetzvorschlag, die sogenannte Full Employment Bill, welche jedoch erheblich modifiziert wurde. Die Zweckangabe des Act läßt sich am besten in der Originalsprache wiedergeben:

Sec. 2. The Congress declares that it is the continuing policy and responsibility of the Federal Government to use all practicable means consistent with its needs and obligations and other essential considerations of national policy, with the assistance and cooperation of industry, agriculture, labor, and State and local governments, to coordinate and utilize all its plans, functions, and resources for the purpose of creating and maintaining, in a manner calculated to foster and promote free competitive enterprise and the general welfare, conditions under which there will be afforded useful employment opportunities, including self-employment, for those able, willing, and seeking to work, and to promote maximum employment, production, and purchasing power.

Auffallend sind zunächst die weitgehenden Einschränkungen. Ziele außerhalb des Act müssen beachtet werden. Der Bund handelt nicht allein, sondern zusammen mit den Staaten, Kommunen, und der Privatwirtschaft. Er handelt in einer dem Gedeihen der Privatwirtschaft gemäßen Form. Er ist nicht verpflichtet, selber Arbeit zu geben, sondern benützt die ihm zur Verfügung stehenden Maßnahmen, um Bedingungen zu schaffen, unter denen Arbeitsmöglichkeiten sich bieten. Ganz inkongruent erscheint zum Schluß die lapidare Formel „and to promote maximum employment, production, and purchasing power", bei der Juristen, Wirtschaftswissenschaftler und Grammatiker sich vergebens fragen, ob sie auf „to use all practicable means consistent with its needs and obligations and other essential considerations" bezogen ist und somit all diesen Einschränkungen unterliegt, oder auf „it is the continuing policy and responsibility of the Federal Government" und somit eine uneingeschränkte Aufgabe des Staates ist. Die Klausel als ganze ist ein getreuer Abdruck der weit auseinandergehenden liberalen und konservativen Ansichten, die hier einen Kompromiß fanden.

Die Zielsetzung des Act, in ihrem wörtlichen Sinne, ist in den folgenden fünfzehn Jahren zum Teil stark von den Ereignissen überholt worden. Die befürchtete Arbeitslosigkeit trat nicht ein. Statt ihrer erlebte man die Inflation. Die Bekämpfung der Inflation führte zu einer Verlangsamung des Wachstums, und zwar gerade zu einer Zeit, als die Leistungen anderer Länder das Wachstum als Ziel der Wirtschaftspolitik stark in den Vordergrund rückten. Jedoch kann man die Ziele „maximum employment, production, and purchasing power" sehr wohl im

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sinne von „Beschäftigung, Wachstum, und Preisstabilität" interpretieren, was etwa eine Fassung der gegenwärtigen Wirtschaftsziele wäre. Zeitgemäß wäre vielleicht auch, als viertes Ziel die ausgeglichene Zahlungsbilanz hinzuzufügen. Vorschläge dieser Art sind von Zeit zu Zeit gemacht worden, speziell im Sinne der Einfügung von „reasonable price stability" als Ziel. Jedoch hat die Regierung Eisenhower ihren diesbezüglichen Gesetzentwurf nicht energisch verfolgt, zum Teil wohl aus der Befürchtung heraus, daß bei solcher Gelegenheit die Opposition andere, unliebsame Änderungen mit anbringen würde.

Praktisch zeigt die Erfahrung, daß die Zielsetzungen sich erstaunlich schnell wandeln können. Infolgedessen scheint es vorzuziehen, mit einer zeitgemäßen Neuinterpretation der alten auszukommen, anstatt häufig in Debatten über Neuformulierungen sich zu verlieren.

Joint Economic Committee

Als institutionelle Hilfsmittel zur Durchführung der im Employment Act vorgesehen Funktionen schuf der Act das Joint Committee on the Economic Report innerhalb des Congress und, als sein Gegenstück innerhalb der Executive, den Council of Economic Advisers. Das Committee, kurz Joint Economic Committee genannt, besteht aus acht Senatoren und acht Repräsentanten. Von diesen gehören je fünf der Mehrheitspartei, und je drei der Minderheitspartei an. Das Committee beobachtet und kommentiert die Wirtschaftspolitik des Präsidenten zunächst durch Hearings über den jährlichen Wirtschaftsbericht (Economic Report of the President), über den es seinerseits einen Bericht für den gesamten Congress verfaßt. In Zeiten, in denen Congress und Executive von verschiedenen Parteirichtungen beherrscht wurden, was Präsident Truman während zwei und Präsident Eisenhower während sechs Jahren erlebten, waren diese Begutachtungen oft stark kritisch. Gewöhnlich waren sie dann begleitet von einem Minoritätsgutachten, in dem stark abweichende Meinungen zum Ausdruck kamen. Die zunehmend politische Färbung dieser Committee Gutachten hat ihrer Wirksamkeit Abbruch getan.

Außerdem hält das Committee häufig Hearings über aktuelle oder auch allgemeinere wirtschaftliche Fragen. Die Zeugen sind in der Hauptsache Akademiker. Studien über festgelegte Themen werden dazu erbeten. Diese Beiträge und die sich anschließenden Diskussionen, welche alle gedruckt erscheinen, haben zu einer wertvollen Literatur geführt.

Das Committee hat einen Stab von gewöhnlich vier hochqualifizierten Mitarbeitern, die ihrerseits für das Committee Untersuchungen anstellen, welche gegebenenfalls ebenfalls veröffentlicht werden. Für besondere Gelegenheiten wird gelegentlich ein größerer Stab engagiert, meistens rekrutiert aus den Universitäten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das Joint Economic Committee, im Gegensatz zu den regulären Ausschüssen des Congresses, hat keine legislativen Funktionen. Seine Wirkung erfolgt im wesentlichen durch Publizität inner- und außerhalb des Congresses. Seine Bedeutung liegt daher mehr in der Meinungsbildung als in der direkten Beeinflussung der Gesetzgebung. Mit Hinsicht auf den laufenden Gang der Politik darf die Bedeutung des Joint Economic Committee nicht überschätzt werden.

Hierin liegt zweifellos eine Schwäche des Employment Act. Die Ausschüsse, welche legislative Funktionen ausüben, sind im allgemeinen konservativer eingestellt und weniger unternehmungslustig als das Joint Economic Committee. Jedoch ist es kaum denkbar, daß diesen Ausschüssen ein Teil ihrer Funktionen abgenommen und dem Joint Economic Committee übertragen werden könnte. Übrigens wäre zu vermuten, daß bei Übernahme größerer Verantwortung der Charakter des Committee sich entsprechend wandeln würde.

Der Council of Economic Advisers

Dem Joint Economic Committee entspricht innerhalb der Executive der Council of Economic Advisers, welcher gemäß dem Employment Act einen Teil des Executive Office of the President darstellt. Zum Verständnis seiner Rolle ist es nützlich, sich die verfassungsmäßige Struktur der amerikanischen Executive zu vergegenwärtigen. Der Präsident allein besitzt die Executivgewalt und ist allein den Wählern verantwortlich. Die Mitglieder des Kabinetts, welchen den Ministerien (Departments) vorstehen, sind ihm verantwortlich, das Kabinett stimmt nicht rechtskräftig ab. Neben den Departments bestehen eine Zahl von öffentlichen Verwaltungen (Agencies) mit geringerem als Kabinettsrang, wie die Federal Housing and Home Finance Agency, die Small Business Administration und viele andere. Diese unterstehen ebenfalls dem Präsidenten, mit Ausnahme der Regulatory Commissions und des Federal Reserve Board, deren Mitglieder zwar vom Präsidenten ernannt werden, sonst aber weitgehend unabhängig sind.

Der Präsident besitzt seinen eigenen Stab im Executive Office. Dies besteht, außer dem Council of Economic Advisers, aus dem viel größeren Bureau of the Budget, dem National Security Council, und einer Anzahl anderer, oft temporärer Bureaus und Ausschüsse. Bis 1961 gehörte ihm auch die Office of Civil and Defense Mobilization an, mit erheblichem Personal, die inzwischen weitgehend an das Verteidigungsministerium übergegangen ist.

Das Budget Bureau befaßt sich hauptsächlich mit den Ausgabenseiten des Haushalts, eine Funktion, die man bewußt der Treasury vorenthalten hat, um nicht ein Übergewicht über die anderen Departments zu schaffen. Wesentliche Entscheidungen sind natürlich dem Präsidenten vorbe-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

halten, der sie im Vernehmen mit dem entsprechenden Department oder Agency Leiter trifft. Daneben koordiniert das Budget Bureau das gesamte legislative Programm des Präsidenten d. h. also das Programm der Executive. Zu jedem Gesetzvorschlag eines Department oder Agency werden die Gutachten anderer eingeholt, insofern ihre Interessengebiete tangiert werden, unter anderen auch vom Council of Economic Advisers. Das Budget Bureau nimmt hierbei, von Haushaltsfragen abgesehen, eine passive Rolle an. Es sucht Ausgleiche, verhindert unkoordiniertes oder überraschendes Vorgehen einzelner Departments, und sorgt nach Möglichkeit dafür, daß die Executive dem Congress gegenüber eine geschlossene Front zeigt. Bei mangelnder Einstimmigkeit geht die Angelegenheit zum White House Stab und eventuell zum Präsidenten selber. Da dieser die Hauptlinien seiner Politik bereits mit den Kabinettsmitgliedern individuell abgesprochen hat, sind viele Schlichtungsfälle minderer Art.

Näher noch als sein Executive Office steht dem Präsidenten der White House Stab. Hier handelt es sich um eine kleine Zahl intimer Mitarbeiter, von ihm allein (ohne Senatsbestätigung) ernannt. Hier werden die Entscheidungen letztlich für den Präsidenten vorbereitet oder bei geringerer Wichtigkeit auch bereits getroffen. Die Gesichtspunkte an dieser Stelle sind oft weitgehend politischer Natur.

Während der Eisenhower-Jahre gab es einen Assistenten für Wirtschaftsfragen innerhalb des White House Stabes. Dieser Posten ergab sich aus bestehenden persönlichen Verhältnissen, diente ursprünglich mehr administrativen Zwecken, wurde dann aber auf wirtschaftliche Beratung ausgedehnt. Auf persönlicher Basis bestand eine gute Zusammenarbeit mit dem Council, jedoch wurde der Posten unter Präsident Kennedy nicht neu besetzt.

Aus all diesem erklärt sich Funktion und Standort des Council. Da der Präsident allein verantwortlich ist, müssen die Ratschläge des Council an ihn gerichtet sein, und nicht an das Kabinett, wie in einem Kabinettsystem vielleicht empfehlenswert wäre. Infolgedessen muß der Council innerhalb des Executive Office des Präsidenten funktionieren. Dies ist erforderlich auch aus dem weiteren Grunde, daß der Council unvermeidlich des öfteren zwischen verschiedenen Ressortinteressen eine Auswahl zu treffen hat. Schließlich beruht auch die Autorität des Council den Departments und Agencies gegenüber auf seiner Stellung zum Präsidenten. Er hat keine administrativen Funktionen, die ihm Gewicht schaffen. Nur daraus, daß er zum und für den Präsidenten spricht, kann ihm Einfluß erwachsen.

Denkbar wäre es gewesen, den Council mit dem Budget Bureau zu vereinigen. Die Verwandtschaft der Funktionen erhellt zum Beispiel aus der Tatsache, daß der Chief Economist des Budget Bureau, Dr. Gerhard

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Colm, bei der Gründung des Council zu diesem in eine ähnliche Stellung hinüberwechselte. Jedoch würde dies keine ideale Kombination ergeben. Das Budget Bureau, obgleich in der einen oder anderen Form mit dem gesamten Regierungsprogramm befaßt, liegt naturgemäß finanziell hauptsächlich auf seiten der Restriktion. In Sachen der Konjunkturpolitik hat es keine organische Funktion. Zur Erreichung eines ausgewogenen und spezialisierten Urteils war es nötig, mit Einrichtung des Council eine weitere Vervielfältigung der Einheiten hinzunehmen.

Obliegenheiten des Council

Der Employment Act schreibt dem Council fünf Hauptaufgaben vor, die sich kurz wie folgt darstellen lassen:

1. Der Council unterstützt den Präsidenten bei der Abfassung des Economic Report.

2. Der Council sammelt und analysiert Daten und Trends mit Hinblick auf die allgemeinen Ziele des Employment Act.

3. Der Council wertet die bestehenden Programme der Bundesregierung und macht dem Präsidenten entsprechende Vorschläge zu ihrer Verbesserung.

4. Der Council macht eigene Vorschläge zur Wirtschaftspolitik.

5. Der Council macht wirtschaftspolitische Untersuchungen und Empfehlungen auf besonderen Wunsch des Präsidenten.

Die Funktionen des Council, die sich in der Praxis ergeben haben, lassen sich mit einigem guten Willen unter diesen fünf Rubriken unterbringen. Ihr Detail kann kurz geschildert werden.

Abfassung des Economic Report

Der Economic Report ist eine der drei großen Botschaften des Präsidenten, die jährlich um Mitte Januar erlassen werden. Die erste ist die State of the Union Message, ein relativ kurzes Dokument welches die wesentlichen außenpolitischen und wirtschaftlichen Momente auf hohem Niveau, aber stark politisch gefärbt, zusammenbringt. Die zweite ist die Budget Message, ein langes und detailliertes Dokument, welches das gesamte legislative Wirtschaftsprogramm enthält, mit dem Haushaltsplan für das Fiskaljahr beginnend im folgenden Juli. Die dritte ist der Economic Report.

In den Jahren 1949—1953 bestand der Report aus zwei Teilen, beide im Employment Act vorgeschrieben: der Bericht des Präsidenten an den Congress, und, diesem zeitlich manchmal vorangehend, der Bericht des Council an den Präsidenten. In der Praxis ergab dies recht erhebliche Wiederholungen. Während der Jahre 1947—48 und wiederum seit 1954

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

war der wesentliche Teil der Bericht des Präsidenten an den Congress. Der Bericht des Councils an den Präsidenten wurde reduziert zu einer kurzen Aufzählung der Interna des Council. Dies Format gab dem eigentlichen Report ein größeres Gewicht. Es hatte die weitere Folge, daß ein allgemeinerer und weniger technischer Ton gewählt werden konnte, gemäß der Fiktion, daß der Präsident und nicht ein Wissenschaftler das Wort führe. Es entlastete in gewissem Grade den Council, wenn nach wiederholten Überarbeitungen die endgültige Fassung nicht immer so unpolitisch blieb wie das ursprüngliche Konzept. Das Format schützte das Vertrauensverhältnis zwischen Präsident und Ratgebern, weil Empfehlungen des Council an den Präsidenten nicht an die Öffentlichkeit kamen. Diese Eigenheiten entsprachen den Arbeitsgewohnheiten der jeweiligen Persönlichkeiten und konnten nach Wunsch verändert werden.

Der Economic Report muß laut Gesetz enthalten: 1) den gegenwärtigen Stand von Beschäftigung, Produktion, und Kaufkraft, sowie die zur Erfüllung der Zwecke des Act erforderlichen Höhen derselben; 2) gegenwärtige und vorhersehbare Trends derselben; 3) Beschreibung der Wirtschaftspolitik und Ereignisse des vergangenen Jahres; und 4) das Wirtschaftsprogramm für das kommende Jahr.

Über das Detail, in dem unter 1) „erforderliche" Höhe der Hauptwirtschaftsgrößen anzugeben wäre, kann man verschiedener Meinung sein (siehe Frage 1). Während der Eisenhower-Jahre war man der Ansicht, daß solche Berechnungen nicht nur höchst unsicher seien, sondern auch die Gefahr mit sich brachten, in die Planung abzugleiten. Die Abwesenheit von detaillierten Angaben dieser Art wurde im Congress des öfteren moniert. Unter Präsident Truman und noch mehr unter Präsident Kennedy sind recht eingehende Berechnungen dieser Art aufgestellt worden.

Die Vorausschätzung von Trends wurde unter Präsident Eisenhower ebenfalls mit Vorsicht betrieben, die sich gelegentlich bewährte (Frage 1). Die Erfahrung zeigte, daß man mit richtigen Prognosen bestenfalls seine Pflicht erfüllte und mit falschen sich politisch schädigte. Ungünstige Prognosen, wie sie von Zeit zu Zeit am Platze waren, an die Öffentlichkeit zu bringen, wäre auf starken Widerstand der Politiker gestoßen; wollte man unter solchen Umständen unauffällig mit Allgemeinheiten davonkommen, so durfte man auch bei klarer und guter Sicht nicht zu sehr ins Detail gehen. Auf jeden Fall waren die in die Zukunft schauenden Teile in schlechten Jahren kürzer als in guten.

Die Beschreibung der Wirtschaftspolitik und besonders des Wirtschaftsprogramms für das kommende Jahr ist zum Teil eine kürzere Wiederholung der Budget Message, vom Standpunkt des Employment Act betrachtet. Für den Council bieten diese Teile die Möglichkeit, sich inten-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

siver in die Formulierung des Programms einzuschalten, besonders da die Departments und Agencies naturgemäß Wert darauf legen, ihre Pläne im Bericht des Präsidenten erwähnt zu sehen.

Sammlung und Analyse von Wirtschaftsdaten

Wirtschaftsdaten in den Vereinigten Staaten werden von einer Reihe öffentlicher Stellen gesammelt, besonders vom Department of Commerce, welches das Bureau of the Census einschließt, vom Department of Labor, mit dem Bureau of Labor Statistics, und von der Federal Reserve. Das statistische Programm wird koordiniert vom Office of Statistical Standards im Budget Bureau, und innerhalb der Executive kann keine Sammlung von Daten unternommen werden ohne Zustimmung dieser Stelle.

Der Council of Economic Advisers produziert keine eigenen Statistiken. Gemäß der ihm im Employment Act gegebenen Anweisung benützt er die von anderen Regierungs- und auch privaten Stellen erstellten Daten. Jedoch hat der Council häufig Anregung gegeben zur Sammlung neuer oder schnelleren oder detaillierteren Herausgabe bestehender Statistiken.

Der Council erstellt das monatliche Bulletin „Economic Indicators" im Auftrage des Joint Economic Committee. Der Inhalt des Indicators wird festgelegt in Übereinstimmung mit dem Committee und von Zeit zu Zeit überarbeitet. Er umfaßt die wesentlichen Wirtschaftsdaten auf allen Gebieten, mit besonderer Betonung der Sozialrechnung und anderer für Konjunkturanalyse sich eignenden Daten. Material, welches im Federal Reserve Bulletin und in der Survey of Current Business (Department of Commerce) in größerem Detail erscheint, wird von den Indicators in gedrängterer Form gebracht.

Der jährlich erscheinende Economic Report enthält einen statistischen Appendix mit mehr Detail und Erfassung weiterer Daten. Provisorische Schätzungen für kurz zurückliegende Daten laufen unter der Verantwortung des Council, werden jedoch durchgeführt von den gleichen Stellen, die auch die älteren Daten liefern.

Für seine eigenen Aufgaben stehen dem Council natürlich weitere als die öffentlichen Informationsquellen zur Verfügung. Die von den öffentlichen Stellen ausgehenden Daten sind ihm vor der Öffentlichkeit zugänglich, und häufig ist es möglich, wie zum Beispiel beim Produktionsindex, sich über den jeweiligen Stand der einlaufenden Einzelnachrichten zu informieren. Ähnliche Möglichkeiten bestehen bei wesentlichen Stellen der Privatwirtschaft, wo besonders Stahl, Automobile, und Einzelhandel interessant sind.

Der Council veranstaltet mehr oder weniger häufige Sitzungen mit Vertretern der Wirtschaft, der Gewerkschaften, und mit Wirtschafts-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wissenschaftlern. Die behandelten Themen beziehen sich auf die konjunkturelle Lage, oder auch auf Spezialfragen. Die Praxis hierbei wechselt natürlich mit den im Council befindlichen Persönlichkeiten.

Eine wichtige Art von Information, die im Employment Act nicht erwähnt ist, die aber für die Wirkung des Council entscheidend ist, bezieht sich auf Vorgänge innerhalb der Executive selber. Gerade weil der Council keine wesentlichen administrativen Aufgaben besitzt, aber über die Pläne und Entscheidungen vieler Behörden und Personen auf dem Laufenden bleiben muß, ist diese Informationsbeschaffung nicht immer einfach. Sie läßt sich nur lösen auf Grund der Pflege persönlicher Beziehungen und häufigen und zeitraubenden Kontaktes.

Zu erwähnen ist schließlich eine noch in der Entwicklung begriffene Darstellung von Wirtschaftsdaten, die der Council seit 1957 in Zusammenarbeit mit dem Census Bureau ausgearbeitet hat. Es handelt sich hier um ein Schema, das sich auf die Leading Indicators des National Bureau of Economic Research stützt. Erfaßt sind etwa 30 „führende" Serien, die erfahrungsgemäß der Konjunktur häufig vorauslaufen, 15 „koinzidierende" Serien, deren Hoch- und Tiefpunkte typisch mit den Konjunkturhöhe- und tiefpunkten zusammenfallen, und 7 „nachfolgende" Serien. Die Daten werden mit erheblichem Aufwand an elektronischem Gerät zusammengestellt, sind gewöhnlich 18—20 Tage nach Monatsende verfügbar, und erlauben eine wirkungsvollere Konjunkturanalyse als die Economic Indicators, mit denen sie sich im übrigen zum guten Teil decken.

Wertung bestehender und Vorschläge zu neuen Programmen

Des Council Aufgaben in der Wertung bestehender und Anregung von verbesserten oder neuen Programmen, im Employment Act getrennt angeführt, fallen in der Praxis weitgehend zusammen. Die Schwächen und Stärken der großen Bundesprogramme sind nichts Unbekanntes. Man wird an die Wertung eines Programms — sei es Kredit, Wohnungsbauunterstützung, Arbeitsgesetzgebung, Landwirtschaft, öffentliche Arbeiten, Sozialfürsorge, Zölle, Kartellgesetzgebung, und viele mehr gewöhnlich dann herangehen, wenn die Möglichkeit oder Notwendigkeit von Verbesserungen begründet zu vermuten ist. Selten wird eine solche Wertung enden, ohne daß Reformvorschläge sich anschließen.

Das legislative Programm des Präsidenten für die jeweilige Congreßperiode wird, wie bereits gesagt, vom Budget Bureau koordiniert. Hierbei muß der Council oft Stellung nehmen zu den Vorschlägen der Departments und Agencies. Manchmal gilt es, Meinungsverschiedenheiten auszugleichen. Die bestehenden Gegensätze und ihre Ursachen sind hinreichend bekannt — zwischen Labor und Commerce über Arbeitsgesetzgebung, zwischen Agriculture und Labor über Landarbeiter, zwi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schen State und Treasury über Entscheidungen, die die Zahlungsbilanz betreffen, zwischen State und Commerce über Zoll- und Handelsfragen, zwischen Interior und Agriculture über Kompetenzfragen bezüglich Land und Naturschätze. Wenn einmal das Programm festgelegt ist und der Congress zusammengetreten, müssen die einzelnen Vorschläge in Hearings vor den entsprechenden Ausschüssen verteidigt werden. Die direkte Beteiligung des Council an den Hearings war seit 1953 gering, aus Gründen, auf die noch näher einzugehen ist. Jedoch nimmt der Council des öfteren an der Vorbereitung der Aussagen teil.

Gewöhnlich verändert der Congress die ursprünglichen Vorschläge stark, wenn er sie überhaupt annimmt. Bei Vorschlägen, die mit Ausgaben verbunden sind, wie dies gewöhnlich der Fall ist, wird auch oft der Betrag verändert. Zugleich handelt der Congress häufig aus eigener Initiative in der Schaffung neuer Programme. In allen Fällen muß der Präsident sich entscheiden, ob er den Beschluß des Congresses annehmen oder ablehnen soll. Hierbei wird wieder gewöhnlich die Mitwirkung des Council erforderlich.

Die durch die legislative Mitarbeit entstehende Arbeitslast ist erheblich. Zeitweilig liegt hierin die Haupttätigkeit des Council, besonders wenn die Konjunktur ruhig verläuft. Oft sieht sich das Budget Bureau genötigt, eine Stellungnahme innerhalb von 48 Stunden zu verlangen. In solchen Fällen müssen die Council Mitglieder plötzlich Experten in manchmal recht fremden Materien werden. Eine Auswahl unter den Problemen, zu denen man Stellung nehmen will, ist immer nötig. Durch häufigeres Ablehnen der Stellungnahme könnte der Council Zeit gewinnen für wichtigere Tätigkeit. Jedoch läuft man dann Gefahr, das nächste Mal nicht gefragt zu werden und so langsam Kontakt und Einfluß zu verlieren. Kontaktnahme mit anderen Regierungsstellen, bevor eine Angelegenheit auf dem Schreibtisch des Präsidenten landet, hat sich als wichtig erwiesen. Diese Form der Mitwirkung an den Bundesprogrammen ist daher ein wesentlicher Teil der Beratertätigkeit.

Neben den legislativen Angelegenheiten laufen die administrativen, über die der Präsident ohne den Congress entscheiden kann. Hier handelt es sich oft um Fragen, die für die Konjunkturpolitik wesentlich sind. Die großen Linien der Fiskalpolitik allerdings sind durch den Haushalt gegeben, und somit legislativer Art. Jedoch erschöpft der Haushalt keineswegs die Möglichkeiten der Fiskalpolitik. Viele Ausgaben lassen sich innerhalb wesentlicher Grenzen administrativ beschleunigen oder verlangsamen. Das gleiche gilt von öffentlichen Kontrakten, deren Plazierung wirtschaftliche Folgen hat ganz unabhängig von der später erfolgenden Bezahlung, zum Beispiel durch den Einfluß auf die Lagerhaltung. Durch Beschleunigung und Verlangsamung von Kontrakten und Zahlungen des Defense Departments, der Straßen-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bauunterstützungen an die Staaten, und vieler kleinerer Posten lassen sich nicht unbedeutende Wirkungen erzielen, die sowohl von Präsident Eisenhower wie Präsident Kennedy ausgenützt worden sind. Die Kreditpolitik der Federal Credit Agencies — für den Wohnungsbau, für die Landwirtschaft, für Small Business, für den Export — ist ein wichtiges Mittel der Konjunkturpolitik. Auf die Rolle des Council bei der Koordinierung der Bundeskreditpolitik ist noch zurückzukommen.

Eine besondere und bedeutsame Rolle spielt das Verhältnis der Executive und speziell des Council zur Federal Reserve. Gesetzgemäß kann der Präsident der Federal Reserve keine Weisungen erteilen. Die Zentralbank ist unabhängig, zwar nicht *von* der Regierung, aber *innerhalb* derselben. Enge Zusammenarbeit in der Konjunkturpolitik ist jedoch unumgänglich, und Zusammenarbeit besonders von Federal Reserve und Treasury ist erforderlich für die Zwecke des Debt Management.

Diese Zusammenarbeit hat sich, ohne formale Regelung, mit den Jahren durchaus wirkungsvoll eingespielt. Abgesehen von häufigen individuellen Aussprachen findet etwa monatlich, besonders in konjunkturell kritischen Zeiten, ein Zusammentreffen des Secretary of the Treasury, des Chairman der Federal Reserve, des Chairman des Council of Economic Advisers, und eventuell noch eines weiteren Ratgebers mit dem Präsidenten statt. Während der Eisenhower-Jahre traf der Council einmal wöchentlich im Advisory Board for Economic Growth and Stability (ABEGS) mit einem Mitglied des Federal Reserve Boards (unter anderen) zusammen. Unter der Kennedy-Regierung finden wöchentliche Treffen des Council mit dem gesamten Federal Reserve Board statt. Seit Beginn der Eisenhower-Jahre hat gewöhnlich ein weitgehendes Einvernehmen zwischen Council und Federal Reserve bestanden. Bei gelegentlich eintretenden Meinungsverschiedenheiten wurde die Entschlußfreiheit der Federal Reserve immer respektiert.

Zwischen Federal Reserve und Treasury finden Kontakte auf allen Ebenen laufend statt. Secretary und Chairman sehen sich zumindest wöchentlich, der Undersecretary und sein Stab treffen sich mit dem Chairman und einigen Governors ebenfalls wöchentlich.

Der Council betreibt auch eine allgemeinere Koordinierung der Wirtschaftspolitik. Einmal wird dies ermöglicht durch Teilnahme des Chairman an den Kabinettsitzungen. Sodann erfolgte es während der Eisenhower-Jahre wesentlich durch das genannte ABEGS, welches dem Council zur Beratung zugeordnet war. In diesem waren vertreten die Undersecretaries of State, Treasury, Commerce, Labor, Agriculture, Health Education and Welfare, die Federal Reserve, das Budget Bureau, die Export-Import Bank, und der Assistent des Präsidenten für Wirtschaftsfragen. Hier wurden allgemeine konjunkturpolitische

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Maßnahmen besprochen, aber auch die speziellen Pläne der einzelnen Departments. Die Leiter der Federal Lending Agencies wurden gewöhnlich einmal im Monat zu diesen Sitzungen eingeladen, wodurch eine gewisse Koordinierung der Kreditpolitik angestrebt wurde. Bindende Beschlüsse konnte das ABEGS nicht fassen. Unter Präsident Kennedy fiel das ABEGS fort; es besteht die Möglichkeit, daß eine ähnlich geartete und wahrscheinlich intensiver organisierte Gruppe, die in höchster Ebene die entsprechenden Kabinettsmitglieder mit dem Präsidenten zusammenbringen würde, an seine Stelle treten wird.

Die Möglichkeiten einer effektiveren Koordinierung der Wirtschaftspolitik durch oder mit Hilfe des Council sind oft diskutiert worden. Die ambitiöseste Lösung ist die eines Economic Council, bestehend aus Kabinettsmitgliedern und den Chairmen von Federal Reserve und Council unter Vorsitz des Präsidenten. Solange der Präsident jedoch der Federal Reserve keine Instruktionen erteilen kann, wäre eine solche Gruppierung nur konsultativ. Sie entspräche dann der oben genannten Gruppe. Nachteilig wäre, daß hiermit die Funktion des Kabinetts teilweise überflüssig gemacht würde.

Eine weitere Möglichkeit zielt auf die Koordinierung der Federal Lending Agencies mit der Geld- und Fiskalpolitik. Da diese Agencies der Executive unterstehen, liegt hier kein juristisches, wohl aber ein organisatorisches Problem vor. Die durch das ABEGS angestrebte Lösung war nicht immer durchschlagend. Andererseits ist es nicht leicht, eine Lösung zu finden, die dem Council, als einer rein beratenden Instanz, die Möglichkeit zu bindenden Anordnungen gibt.

Neben den genannten Aufgaben ist der Council durch den Chairman oder die zwei anderen Mitglieder in einer großen Zahl von ständigen Ausschüssen vertreten. Der Chairman wohnt — durch Einladung — den Sitzungen des National Security Council (NSC) bei, die sich im wesentlichen um Verteidigungsfragen drehen, aber auch den wirtschaftlichen Hintergrund derselben behandeln. Der Council ist — wieder durch Einladung — im National Advisory Council (NAC) vertreten, der internationale Finanzpolitik behandelt. Der Council war Mitglied im Council for Foreign Economic Policy, der während der Eisenhower Jahre bestand und nicht-finanzielle internationale Wirtschaftsfragen behandelte. Ferner war der Council vertreten in einer erheblichen Zahl von *ad hoc* zusammentretenden Ausschüssen, die sich mit gelegentlich akuten Fragen befaßten wie Preisstabilität, Förderung von Small Business, Förderung des Exports, und Förderung von landwirtschaftlichen und industriellen Rückstandsgebieten.

Im Zusammenhang mit OEEC und nunmehr mit OECD fällt dem Council eine wichtige Rolle zu. Im Gegensatz zu den britischen Gepflogenheiten, zum Beispiel, kann die Treasury in einem solchen Gremium

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nicht für die gesamte Wirtschaftspolitik sprechen, obgleich sie sich gewöhnlich über äußere Finanzfragen äußert. Ebensowenig kann das State Department die innere Wirtschaftspolitik vertreten. Der Council ist seiner Natur nach der gegebene Sprecher für die Vereinigten Staaten in einer wirtschaftspolitischen Diskussion dieser Art. Ebenso obliegt ihm die Abfassung der von der OECD geforderten Lageberichte, die häufig als interne Vorbereitung auf den Economic Report benutzt worden sind. Angesichts der laufenden Bestrebungen, die auf eine internationale Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitik hinzielen, wird der Council hier vermutlich ein wachsendes Betätigungsfeld finden.

Besondere Untersuchungen auf Wunsch des Präsidenten

Es versteht sich von selbst, daß der Präsident vom Council laufend mündlich sowie schriftlich mit Informationen versorgt wird. An besonderen Berichten ist daher hauptsächlich zu erwähnen der Mitteljahresbericht, der unter Präsident Truman veröffentlicht wurde. Dieser fiel unter Präsident Eisenhower fort, teils weil er eine starke Belastung darstellte, teils weil das häufige „in-die-Öffentlichkeit-Treten" untunlich erschien. Kürzlich wurde von der Commission on Money and Credit der Vorschlag gemacht, der Präsident solle beim Eintreten einer ungünstigen Konjunktur alle drei Monate einen öffentlichen Bericht an den Congress senden. Die Vorteile eines solchen Verfahrens, das einen gewissen Druck auszuüben sucht in Richtung auf eine expansive Wirtschaftspolitik, dürfte von verschiedenen Präsidenten verschieden angesehen werden.

Der Wirtschaftswissenschaftler als Berater

Gemäß der Fragestellung 1—7 zur Themengruppe V soll hier kurz auf einige Probleme eingegangen werden, die man die Strategie des Beratens nennen könnte.

Der Employment Act selbst gibt in diesem Sinne keine Richtlinien. Die Wahl der Strategie bleibt also den Beratern — und noch mehr dem Beratenen — vorbehalten.

Das Ideal des vollkommen objektiven wissenschaftlichen Beraters scheint besonders dem ersten Chairman des Council, Dr. Edwin Nourse, vorgeschwebt zu haben. Hier wurde ein Minimum an propagandistischer Wirkung angestrebt. Die Formulierung alternativer Vorschläge, mit Beschreibung der zu erwartenden Folgen, ist eine mögliche Erscheinungsform solcher Objektivität. Allerdings ist selbst dann kaum zu erwarten, daß dieselbe sich in öffentlichen Dokumenten wie dem Economic Report zeigen würde.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Nachfolger des ersten Chairman haben diese extreme Form der Objektivität nicht wieder angestrebt. Ein Wirtschaftsberater des Präsidenten muß konkurrieren mit Vertretern anderer Ansichten, die diese Ansichten energisch durchzufechten wissen. Manchmal handelt es sich um Ressortinteressen, manchmal sind es politische Gesichtspunkte. Der Wirtschaftsberater, der weniger entschieden auftritt, wird weniger gehört werden.

Dies ist nicht unvereinbar mit der Vorbringung alternativer Vorschläge. Aber wenn einmal eine Richtung eingeschlagen ist, muß sie energisch verteidigt werden. Dies bedeutet nicht die praktische Einschaltung bei der administrativen Durchführung, wohl aber dauernde Beobachtung und eventuelle Mahnung.

Der zweite Chairman, Leon Keyserling, verfolgte sehr andere Prinzipien als sein Vorgänger. Er machte sich zum intensiven Propagandisten seiner Politik, innerhalb der Regierung und in der Öffentlichkeit. Er vertrat wichtige Gesetzvorlagen vor den Ausschüssen des Congresses und in öffentlichen Ansprachen.

Sachlich bringt ein Wirtschaftswissenschaftler zweifellos erhebliche Qualifikationen zu dieser Rolle. Er kennt die Materie, und wenn er dialektisch gewandt ist, kann er höchst wirkungsvoll sein. Jedoch läuft er damit Gefahr, zu einer politischen Figur zu werden, und somit nach Parteigesichtspunkten angegriffen zu werden. Zugleich entfremdet er sich dem Präsidenten, der ihn nun als eine einigermaßen unabhängige Macht und nicht mehr als einen ihm vollkommen ergebenen Mitarbeiter ansehen muß. Sein Rat ermangelt der Objektivität und wird beim Präsidenten leicht Gewicht verlieren. Damit aber wird der Ratgeber auch als Propagandist nach außen unwirksam.

Die Amtsführung des zweiten Chairman endete damit, daß der Congress dem Council einen Teil der etatsmäßigen Mittel strich. Zu Beginn der Regierung Eisenhower war daher der Stab des Council in Auflösung begriffen, wurde jedoch nach einigen Monaten rekonstituiert, unter Dr. Arthur F. Burns als drittem Chairman. Dr. Bruns betonte stark den internen Charakter des Council. Er vermied nach Möglichkeit das Erscheinen vor Congressausschüssen sowie anderes öffentliches Auftreten. Auch das Hearing über den Economic Report, bei welchem kurz nach Erscheinen des Reports der Council vom Joint Economic Committee vernommen wird, fand auf Dr. Burns Wunsch unter Ausschluß der Öffentlichkeit statt. Jedoch verhinderte diese Betonung des Vertrauensverhältnisses zwischen dem Präsidenten und seinen Ratgebern nicht, daß sich diese intern energisch für ihre Empfehlungen einsetzten.

Die unter dem dritten Chairman aufgestellten Richtlinien wurden im wesentlichen auch unter dem vierten Chairman, Dr. Raymond

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

J. Saulnier befolgt, mit Ausnahme vielleicht von etwas häufigerem Erscheinen bei öffentlichen Gelegenheiten.

Unter Präsident Kennedy ging der Council, mit Dr. Walter W. Heller als fünftem Chairman, wieder weiter in der Richtung öffentlicher Einflußnahme. Beim ersten Erscheinen des neuen Council vor dem Joint Economic Committee wurden als Richtlinien gesetzt:

1. Der Council spricht öffentlich für die allgemeine Wirtschaftspolitik des Präsidenten.

2. Der Council geht nicht ein auf das Detail legislativer Vorschläge.

3. Der Council ist sich bewußt, daß für den Präsidenten sein Rat nur einer unter vielen sein kann.

4. Der Council muß sein Vertrauensverhältnis zum Präsidenten wahren.

5. Der Council ist bereit, alternative Möglichkeiten zur Erreichung der Ziele des Employment Act zur Diskussion zu stellen und dem Congreß zur Kenntnis bringen.

6. Der Council muß im Allgemeinen mit den Zielen des Präsidenten einverstanden sein, ohne dies in jeder Einzelheit zu sein. Andernfalls würde das betreffende Mitglied zurücktreten.

Meinungsverschiedenheiten

Mehrere der zur Themengruppe V gestellten Fragen beschäftigen sich mit der Möglichkeit von Meinungsverschiedenheiten. Diese können sowohl unter den Mitgliedern auftreten, wie auch zwischen dem Council und dem Präsidenten, oder dem Council und anderen Regierungsmitgliedern. Unter dem ersten Chairman erlebte der Council interne Konflikte. Diese drehten sich sowohl um die wirtschaftspolitische Richtung, wie um die Rolle des Council. Ihre Schlichtung wurde erschwert dadurch, daß alle drei Council-Mitglieder gleichgestellt waren, mit gleichem Zutritt beim Präsidenten und gleicher Befugnis dem Stab gegenüber. Der Konflikt hatte zur Folge, daß der Council beim Präsidenten an Gewicht verlor.

Unter Präsident Eisenhower wurde die Konstitution des Council dahin abgeändert, daß der Chairman der Sprecher des Council gegenüber dem Präsidenten wurde und auch die Leitung des Stabes des Council übernahm. Natürlich blieb den Mitgliedern unbenommen, im Falle von Differenzen oder aus besonderen Anlässen ihre Meinung vor dem Präsidenten zu vertreten.

Allgemein gesprochen, werden kleinere Meinungsverschiedenheiten in einem Lande wie den Vereinigten Staaten von den Beteiligten leichter genommen, weil man hier pragmatisch eingestellt ist und weil man

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

an ein Zwei-Parteiensystem gewohnt ist. Innerhalb einer jeden Partei und also einer jeden Regierung bestehen unvermeidlich erhebliche Differenzen, die man mit einigem guten Willen überbrücken kann. Trotzdem stellt sich für den Berater, dessen Ansicht von der vorherrschenden Linie abweicht, ohne daß dies so weit geht, daß er sich zum Rücktritt veranlaßt fühlt, ein bekanntes Problem. Gibt er seine Meinung ungehemmt bekannt, so wird er zum Außenseiter und verliert Einfluß. Mäßigt er sich und bleibt bei der Linie des Team, so behält sein Rat Gewicht, aber er verliert die Chance, eventuell revolutionär zu wirken. Bei akuten Differenzen bleibt immer die Möglichkeit des Rücktritts. Jedoch ist auch dies eine heikle Frage. In einem kritischen Moment zurückzutreten, sei es in einer Rezession oder während eines Wahlkampfes, kann dem Präsidenten Schaden zufügen.

Differenzen an die Öffentlichkeit zu bringen, ist für den Präsidenten auf alle Fälle schädlich. Unter dem von Eisenhower wieder eingeführten System, welches den Economic Report zum Bericht des Präsidenten und nicht des Council macht, ist hierzu weniger Gelegenheit als unter dem System seines Vorgängers, auch war hierzu meines Wissens kein Anlaß. Im Bericht über das Jahr 1952 zum Beispiel sah sich Chairman Keyserling veranlaßt, im Text einen längeren Dissent einzufügen.

Dringender als Meinungsverschiedenheiten ist das Problem der politischen Färbung wirtschaftlicher Aussagen. Gewöhnlich sagt der Politiker seinem Wirtschaftsberater, er solle ihm ein rein wirtschaftliches Urteil geben, die Politik würde er selber hinzufügen. Tut der Berater dies, so wird er schnell als wirklichkeitsfremd verschrien und verliert Wirksamkeit. Sodann ist eine Beratung über legislative Vorschläge nicht gut möglich ohne Bezugnahme auf Aussichten der Billigung durch die Legislative, d. h. auf die Politik. Wenn Politik die Kunst des Möglichen ist, so darf der Wirtschaftsberater dem Politiker keine unmöglichen Vorschläge machen.

Die Erfahrungen des Council zeigen, daß Extreme auf diesem Gebiet sich ungünstig auswirken. Eine ganz apolitische Einstellung führt zur Nichtbeachtung des wirtschaftlichen Rats. Eine extrem politische Einstellung führt nicht nur zu zweifelhaften wirtschaftlichen Urteilen, sondern untergräbt die Position des Beraters überhaupt. Insofern unter Politik Parteipolitik zu verstehen ist, darf man unterstellen, daß rein sachlich die Betonung politischer Gesichtspunkte häufig vom Übel ist. Der Berater muß also, wie dies die meisten Mitglieder des Council versucht haben, ein Optimum zwischen wirtschaftlicher und politischer Orientierung anstreben, das nicht leicht zu definieren und noch schwerer zu erreichen ist.

Abschließend darf gesagt werden, daß die Prinzipien der Wirtschaftsberatung durch den Council weitgehend eine Frage der persönlichen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einstellung des Präsidenten einerseits und der Council-Mitglieder andererseits ist. Der Employment Act spannt einen weiten Rahmen. Innerhalb desselben lassen sich vielerlei Arbeitsmethoden verwirklichen. Die bisherige Erfahrung, über einen Zeitraum von 15 Jahren, hat diese Möglichkeiten bisher bestenfalls angedeutet, aber keineswegs erschöpft.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

The Economist, Congressional Hearings, and Public Policy in the United States

Von *Carl S. Shoup*

The economist in the United States may attempt to influence public policy through expression of his views in many different ways and through many different channels. He may make his influence felt through the publication of books or of articles either in scholarly or in more popular journals, by writing letters to newspapers and journals, by giving addresses either at scholarly meetings or to civic groups or other similar organizations, and by writing to the chief executive of the nation or to his representatives in the legislature. In all these respects the United States perhaps has little to offer that other countries cannot duplicate, but there is one institution in the United States which, so far as I know, has no exact counterpart elsewhere and which does occasionally serve as a channel for the economist, or indeed any other professional individual, to make his views known, and in a way that reaches directly those who are in a position to influence policy. I refer to the fact that the Congress of the United States holds so-called „Hearings" on drafts of bills and sometimes, indeed, simply on general topics with respect to which no legislation is being drafted. I propose therefore to concentrate the comments in this paper on the economist as an influence in policy formulation in the United States through the channel of the Congressional Hearings. The economists I have in mind are those who are not full-time employees of the Federal Government, that is, who are „outside" economists.

The Hearings are commonly published and are to some degree distributed free of charge on a first-come first-served basis and, when the supply is exhausted, they can be purchased from the Superintendent of Documents of the Government Printing Office for a sum that is quite modest in view of the amount of the material in the volumes. Thus the testimony of economists and others at the Hearings not only reaches the audience directly that consists of members of the Congress, but also is available for a much wider audience through the printed form.

To understand the place of these Hearings in the Congressional scheme of things we must first recall some of the procedures by which

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

legislation is enacted in the United States at the federal level. The Congress does most of its work of studying, evaluating, and making decisions on policy issues through its many committees. These committees are of four types: the revenue raising committees (Ways and Means Committee in the House, Finance Committee in the Senate); the so-called legislative committees; the appropriations committee with its numerous subcommittees; and finally a type of committee that has no direct task in the legislative process but that serves to collect and disseminate information on certain issues, the most notable example of this being the Joint Economic Committee.

The division of functions between the legislative committees and the appropriations committee — and both sets of committees exist both in the House of Representatives and in the Senate — has traditionally been as follows: the legislative committee discusses and reaches a conclusion as to whether a certain thing should be done (this is the act of „authorizing"), and the appropriations committee decides when it should be done. Sometimes the authorization is to last only for a fixed period, perhaps a year, or five years. And sometimes the appropriations committee refuses to act on the authorization before the latter expires, or appropriates some amount less than that authorized. Moreover, this traditional division of functions between the legislative and appropriations committees has become somewhat blurred. There has been a growing tendency for the appropriations committee to take up all over again the question of whether a certain thing should be done — for example should a certain dam be constructed on a given river site? — as well as deciding whether, if it should be done, the money for doing it should be made available this year or whether the expenditure should be postponed to some future year.

This distinction between authorization and appropriation is of course useful only with respect to items involving expenditure. With respect to taxation, no such division exists, and the questions of policy decision and timing are joined in the work of the revenue-raising committee.

The bills, when approved by the respective committees, and in the House when allowed to reach the floor by the Rules Committee, are then subject to debate on the floor of the House or the Senate and subject further to compromises to be worked out by the so-called conference committees when the two houses differ with respect to the version of the bill they have passed. In public finance, especially in taxation, many important decisions have in fact been taken in the conference committee, which is usually a small committee composed of three or four Representatives and three or four Senators. An opportunity for Hearings is not given at this stage. Perhaps this is just as well; the sheer bulk of the published Hearings that emerge under the exi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sting system is so great that it poses a difficult problem to the scholar with respect to allocation of his time in reading this material. For example, the published Hearings on the President's 1961 tax recommendations held by the Committee on Ways and Means from May 3, 1961, to June 9, 1961, consist of 3,613 pages, not indexed[1]. As if this were not enough, the Committee notes on page 3,613 that „in addition to the statements and materials printed in this record, the Committee on Ways and Means received numerous communications from individuals, companies, and organizations commenting upon various aspects of one or more of the recommendations made by the President in his message on taxation. In general, all of the major points and comments made in these communications were covered by the testimony in the hearings. It is not feasible, in view of the expense and space which would be involved, to include all of these individual communications in the printed record of these hearings. However, such communications will be made available to the committees in the executive session and will be reviewed and analyzed by the committee staff during the course of the consideration of these proposals by the Committee on Ways and Means. In particular special note has been taken of those communications which have indicated novel or unique problems not covered by the witnesses in public testimony and these communications have been drawn to the special attention of the Committee."

As this statement implies, the Hearings contain not only oral testimony but also documents, letters, memoranda, and similar written material submitted to the Committee. Sometimes, indeed, the oral testimony is simply a resumé, or almost an exact duplication, of the written statements that are also published.

And when we recall that the Senate committees similarly publish Hearings on the same bills that are the subject of the printed volumes coming from the House committees we can see that the real danger of any one individual's failing to make an impact comes as much from an overcapacity to catch the ear of Congress and the public as from any restrictions. The mass of printed material in the Hearings is so great that the voice of any one person is quite apt to be lost or at least muted[2].

Bulky as are the Hearings on tax bills — and the printed matter on the President's 1961 tax reform measures would have been much larger had the bill not died in the Committee on Ways and Means, so that

[1] The Ways and Means Committee Hearings on General Revenue Revision, January 7-February 7, 1958, were published in three volumes totaling 3,588 pages.

[2] For a description and evaluation of the Hearings procedure with respect to tax bills, see Roy Blough, The Federal Taxing Process, Prentice-Hall, New York, 1952, especially pp. 66—71 and 78—79.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

it never reached the Senate for Hearings by the Senate Finance Committee —, the volume of testimony is still greater on items on the expenditure side of the budget. This is partly because government expenditures come up for reexamination in most of the budget schedules every year, and partly because the variety of topics is obviously greater. For example: the published Hearings on only one part of the budget schedules, namely, the civil functions of the department of the army (chiefly construction of dams, flood control devices, etc.) came to 1,259 pages in the House (Subcommittee on Public Works Appropriations of the Committee on Appropriations) and 2,866 pages in the Senate (two volumes).

A somewhat more elaborate approach has been adopted in recent years by some of the congressional committees with respect to tax policy. The Committee on Ways and Means in 1959 invited a large number of tax economists to submit papers, each one on a specified topic; these papers were printed in three volumes, totaling 2,382 pages, and then the participants were invited to appear before the committee to discuss their own and each other's papers in each of their related fields, giving rise to publication of a further volume of Hearings on the papers (1,303 pages). All this was not with an eye to a particular pending bill but simply to prepare the committee to deal with specific tax legislation that will be forthcoming in later years.

The same procedure had been followed by the Joint Economic Committee of the Congress in 1955 when it requested and printed papers by economists on specified subtopics within the field of „federal tax policy for economic growth and stability" and in 1957 on „federal expenditure policy for economic growth and stability." Again, further volumes were published containing the discussions of each group of panelists among themselves and with members of the committee, on the papers of a particular subtopic. Papers and the discussions before this committee are even further removed from the direct legislative process, since the Joint Economic Committee belongs to the fourth type noted above, the kind that has no direct power to initiate legislation. Despite this lack of direct legislative power, the Joint Economic Committee is a body of considerable influence. Its members are for the most part also influential members of the leading revenue-raising or legislative committees. The Joint Economic Committee holds Hearings early in each year to obtain the views of economists and others on the annual report of the President on the economic situation and on the views expressed by the President's Council of Economic Advisers. The interests of this committee range over the whole field of economic activity, however, not being restricted to matters of unemployment and price levels. Accordingly, although the economists of

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

the United States could not really complain of having been denied access to the Congress and the public in former years, in view of the Hearings of the other committees mentioned above, it seems probable that the creation of the Joint Economic Committee (formerly termed the Joint Committee on the President's Economic Report) has opened a new dimension to American economists for making known their hopes, fears, aspirations, and scientific findings with respect to a wide variety of economic aspects of the economy.

There is, however, another side to the picture. There are some limitations on the role of the economist as policy maker, or as an influence on policy, through the Congressional Hearings.

In the first place, in some of these Hearings, particularly those arising from the symposium or panelists approach, the witnesses are invited by the committee, either directly or through the full-time staff of the committee, and consequently it is not just anyone who can appear at the Hearings to make his views known. This is regularly the procedure with respect to the Hearings held by the Joint Economic Committee. The economists who testify early each year on the economic situation are picked by the committee and they tend to a considerable degree to be the same persons year after year, at least under a given administration. This fact is not without importance, since the Hearings are not only published but are often summarized or even reprinted at some length in the newspapers, at the time the Hearings are held. The prospects for our balance of payments, for example, or the likelihood of inflation or depression, as another example, are presented and discussed by a group of economists who may very well not represent the full spectrum of responsible thought on the subject. Now this is not to say that the Joint Committee has a record of selecting only the kind of witnesses that it wants to hear; quite the contrary, and in any event such a procedure would be impossible in view of the fact that the Committee is itself composed of men of diverse points of view and of the two different parties (the word "Joint" refers to the fact that the Committee contains members both of the House and of the Senate). But the selection of the economic witnesses is in some part at least in the hands of the permanent secretariat of the committee, a small group of professional economists and legislative assistants, and no matter how much these men may strive for objectivity — and there seems to be no question that they do strive for it — there is still the danger that important points of view will not get the representation they deserve. This danger is much less with respect to the special or *ad hoc* sets of invited papers and Hearings on a particular subject, such as those referred to above on expenditures and tax policy, invited by the Joint Economic Committee. In these instances the practice has been to in-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vite papers from so wide a range of persons, so large a number of economists and others, that the real problem is how the legislators may discern any kind of coherence or consensus of opinion. But even in the Joint Economic Committee's symposium of Hearings there is usually no representation of decidedly left-wing economic groups.

Another problem arises in a subtle fashion and depends on the nature of the task set for the economic witnesses and the time given to them for developing their views. Often the request is one that must be met within a few weeks if not a few days, and the questions posed are of so general a nature that the economist in question is not supposed to indulge in any intensive research prior to appearing before the committee, but is simply expected to speak off the top of his mind, as it were. Of course this implies that he is able to draw on a depth and breadth of experience that should make his testimony quite worthwhile. Still, it is easy for the testimony in such cases to fall to a level of broad commentary that may not be incisive enough to be of great assistance in view of the specific nature of the problems that the committee has to face. Again, this issue is perhaps less important with respect to the Joint Economic Committee — apart from the annual survey of the economic situation — than it is for the other committees, in view of the lack of responsibility in the Joint Economic Committee for initiating legislation.

Another limitation, in practice, on the economist's role as a policy advisor is the fact that with respect to the expenditure side of the government budget the Hearings commonly do not call on economists, at least those outside the government. For example, the Hearings on the public works appropriations for 1961 with respect to the civil functions of the department of the army, held by the Subcommittee on Public Works Appropriations (already noted above) contain the testimony of 56 witnesses, but not one of them is an economist from outside the government, and indeed the Hearings are in practice limited to testimony by government officials. Perhaps this kind of exclusiveness is to be expected when the task is simply one of deciding whether or not projects already approved in principle should be financed for the coming year or deferred to a later year. However, much the same lack of outside testimony is seen in the Hearings on the bills introduced at the legislative stage, where the issue is whether or not a particular dam or flood control project should be undertaken at all. If economists are not represented at this type of Hearing it may be their own fault, because of the notable lack of interest shown by public finance specialists in the expenditure side of governmental activity as contrasted with the raising of revenue. In recent years this imbalance has begun to be corrected by intensive work in the field of cer-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tain types of governmental investment expenditures, such as the utilization of water resources, by Eckstein, Krutilla, McKean and others. Possibly, in the future, we may see something analogous to the tax testimony developing at some stage in the Hearings on governmental expenditure.

The economist whose chief interest lies outside the field of public finance will find that by no means all of the topics in Congress that are exposed to Hearings are given the benefit of testimony from economists outside the government. I have not myself made a study of the extent to which this is so, but a hasty glance at some of the Hearings on subjects such as programs for shelters against nuclear blasts, federal participation in the repression of crime, and so on, gives me the impression that the use of outside economists, sociologists and other social scientists is not by any means as extensive as it might well be. There is indeed some danger in the present paper that I am unintentionally overemphasizing the role played by economists in Congressional Hearings, since the tax field has been one where, to a peculiar degree, the Congress has been willing, and indeed even eager, to seek the counsel of outside tax students from the fields of accountancy, finance, and economics.

Another serious limitation on the usefulness, if not the use, of the economist with respect to policy planning as accomplished through the Hearings is the fact that he seems often unsure in his own mind whether he is being called upon to give testimony as an economist or as a general policy formulator who is supposed to take into account the political practicability and the political repercussions of each course of action. I recall vividly the Congressional Hearings in the spring of 1958 when the United States was nearing what turned out to be the trough of the 1957—1958 depression, and when a number of us from university departments of economics were asked our views on fiscal policy. Somewhat to my surprise, some of my colleagues who had been foremost in developing the technical tools for countercycle fiscal action counselled the congressional committee to do nothing with respect to reduction of tax rates, even though on the surface it appeared that such a move was called for in order to stimulate demand. Upon inquiry, it turned out that these views were those of general policy formulators rather than of economics technicians attempting to answer the direct question for the current situation laid before them by Congress. Some of them felt that, because of what they foresaw in the way of rising needs for defense and space expenditures in the years ahead, it would be unwise for Congress to reduce tax rates, because of an anticipated difficulty in Congress' persuading itself to raise tax rates again when the impact of the heavier spendings program had made

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

itself felt. Others seemed to take a somewhat different, but still political, view, that it would be unwise to attempt to convince the public, in view of the public's known prejudices against Keynesian economics, that a large deficit should be incurred at that time, because of the general lack of confidence such an attempt might instill on the part of the public and even Congress itself, with respect to Congressional ability to deal with economic matters. Now I have no objection whatsoever to the economist's acting as a „political" economist, and indeed there are occasions when he must do so if his usefulness is to be maximized. The real point is whether and to what degree the Congressional committee should be put on notice that the testimony that they are about to hear is something more than that of the economic technician and includes elements of political appraisal, or statesmanship, or what you will.

Allied to this problem is the still more subtle one that each of us likes to feel that he is, after all, exerting some influence on policy; we may therefore be under a largely unconscious pressure to limit ourselves to the kinds of recommendations that do have some chance of being accepted. The Congressional members of the committees are almost invariably courteous and indeed attentive to the witnesses, but one can sense quite quickly when his recommendation either is going completely over their heads or is sure to be rejected out of hand. A tax economist may, for example, believe that the present federal tax system is deficient in that it includes no lowrate annual tax on the individual's net worth (wealth tax or net fortunes tax). He is not likely to press the point, however, or even suggest it, at Congressional Hearings on tax policy. The Constitution of the United States forbids the government to impose such a tax; no influential group in the community has expressed a desire for or interest in such a tax; even the academic community has been, on the whole, silent on this subject. One would feel that he was wasting his own time and effort and the time of the committee itself if he went into such a proposal at any length, especially since the committee is composed of busy men who, in addition to the many other things that they have on their minds as congressmen, are faced with the necessity of making immediate decisions on complex tax issues such as the treatment of mutual fire insurance companies compared with stock fire insurance companies, whether self-employed individuals should be given the right to set up tax-favored pension plans of their own, or whether whisky that has been in storage for more than eight years should be allowed an extension of time to pay the liquor tax. Thus, among the 84 papers on 17 different tax topics published in the 1955 volume by the Joint Economic Committee there is nothing devoted specifically to a possible annual lowrate net-worth tax.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Still another limitation, much more difficult to appraise, concerns the political affiliation, if any, of the economist. Despite his attempts at objectivity, the economist in the United States will commonly be associated with either the "Republican" point of view or the "Democratic" point of view, or at least with a so-called conservative or liberal point of view. In fact, however, I doubt that this distinction has played much of a role in the selection of witnesses for Hearings. As already noted, the committees themselves are made up of elements so diverse that there is automatic pressure to get before the committee widely varying points of view (except, again, those of the extreme left-wing). Indeed, in some cases, the question may be rather the reverse, namely, whether the committee has not appealed to witnesses who do not possess much professional skill to support their conclusions, just because the committee wants to be sure to have before it all possible points of view on some technical economic question[3].

What are the backgrounds of the economists who are thus given the opportunity to influence policy through their testimony to a congressional committee? Here again we find that the committees have been successful in avoiding appeal to a narrow group. The economists are fairly well diversified, it appears, with respect to their backgrounds and current activities. The bulk of them testifying for the committees are probably, in most of the Hearings, economists with a current academic attachment, chiefly to one of the larger universities. There are, however, many testifying economists who are full-time employees of one or another large business concern or of an organization representing a segment of the business community, or, if not representing it, at least engaging in research financed by it (for example the National Industrial Conference Board and the United States Chamber of Commerce). There are also economists from the non-business non-university area of foundation-financed or privately financed non-profit research organizations like the National Bureau of Economic Research or the National Planning Association. In addition to the economists, the list of witnesses includes, especially in tax legislation, many scholars and teachers from law and accounting.

On the industry front, important witnesses have appeared on tax policy from the labor organizations, notably the AFL-CIO.

The breadth of coverage in the academic, industrial, labor, and other backgrounds of the witnesses is exemplified, perhaps to an extreme degree, by the list of panelists who contributed, upon invitation, papers

[3] For a comprehensive, and incisive, evaluation of the role of the „tax expert" in policy formulation, see Blough, *op. cit.*, Ch. 6, „The Expert and Tax Policy Making". Most of this chapter, however, is centered on the tax economist or legal tax expert who is employed by some branch of the Government.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

to the Committee on Ways and Means on the subject of "broadening the tax base" in 1959. These three volumes of papers, already referred to above, were contributed by individuals with the following affiliations:

Accountants and lawyers, either as individuals or as members of accounting or law firms:	72
(This total of 72 includes 5 accountants and 20 lawyers identified as such and 47 inidentified individuals who, however, were evidently almost all of them either lawyers or accountants).	
Research organizations financed primarily by business (Committee for Economic Development, National Manufacturers Association, etc.)	6
Labor organizations	2
Individual business firms	14
General non-profit research organizations (NPA, NBER, RAND, Brookings)	4
Other organizations	2
Law school professors (number of different schools)	11
(Of these 11 schools, 10 were represented by only one person)	
Accounting professors (see remark above under Accountants and lawyers)	2
Professors in economics departments (number of universities and colleges represented)	30
(Of the 30, 21 schools were represented by one individual each)	
Note: these figures represent the number of different individuals or different institutions; where one individual gave more than one paper he was counted only once.	

In conclusion, we must ask, what does all this testimony by economists at Hearings of various types amount to, with respect to influence on policy?

The question is of course not likely to be answered forcefully either in the affirmative or in the negative, if only because so many of the witnesses have differing opinions and different goals. Given the divergence of opinion among economists with respect to any particular policy measure, it follows that if some of them have much influence, others have little.

In fact, the influence that economists exert through these Hearings must be of a much more general nature, educational in its orientation. There can be scarcely any doubt that many members of Congress, particularly those who hold key positions on powerful committees, have been learning to readjust their horizons and to give new weightings

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

to matters that they had not before considered very important, as a result of this testimony. There is no way to prove this, but the type of questions asked by the congressmen at the Hearings do seem to indicate either that they have come to the Hearings already well equipped or that they have assimilated certain valuable economics points of view in the course of the Hearings. That at least is my own opinion, from a perhaps unrepresentative sample of experiences and readings in the Hearings volumes.

Much wider and even much more difficult of appraisal is the influence that economists exert on those who study the volumes of Hearings after they are published. These readers include no doubt a considerable number of tax lawyers, accountants, business executives of certain firms, officials of foundations and philanthropic organizations that control money for research, and of course the witnesses' own peers in the academic world, and finally, last but certainly not least, the growing number of graduate students who will be obtaining Master's degrees and Ph. D. degrees in economics and in the business schools. Surely almost every well informed and well reasoned paper published in a scholarly journal from now on, and every paper submitted in testimony in future Hearings, will be better organized, and will exhibit a better sense of proportion among the various items considered, than would be the case if this vast amount of reading material were not available to be consulted, studied, and referred to.

I might summarize these more general influences by noting that it does the oil-company representative good to see the economist's line of reasoning on the present percentage depletion provisions in the federal income tax law and it also does the academic economist good to recognize that the natural-resource interests do, after all, have some valid points on their side on percentage depletion, even though he may on balance remain convinced that the law needs substantial change. Communication among such groups on these issues is facilitated by the publication of Congressional Hearings.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

V. Vergleich und Zusammenfassung der Berichte zu den Themen: Der Wirtschaftswissenschaftler als Berater wirtschaftspolitischer Instanzen; Der Wirtschaftswissenschaftler als Vermittler; Der Sozialökonom in der praktischen Wirtschaftspolitik

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Wirtschaftswissenschaftler als Berater wirtschaftspolitischer Instanzen

Von *Heinz J. Müller*

Bei der Behandlung des gestellten Themas ist zu unterscheiden zwischen dem ersten Teil, der den Wirtschaftswissenschaftler als *ständigen Mitarbeiter* wirtschaftspolitischer Instanzen im Auge hat — siehe darüber den Bericht von Tuchtfeldt —, und dem zweiten Teil, in dem der Wirtschaftswissenschaftler als *gelegentlicher, nichthauptamtlicher Berater erscheint.* Die Grenzziehung ist nicht in jedem Fall einfach. Wenn ein Hochschullehrer ein Einzelgutachten übernimmt, ist die Situation gegeben, die ich hier zu behandeln habe. Aber wenn ein Hochschullehrer etwa für drei Jahre in den Dienst einer staatlichen Behörde tritt und dort laufend Gutachten über Preise und Löhne erstellt, dann liegt eigentlich schon ein Grenzfall vor; denn für diese drei Jahre ist es eine „dauernde", vielleicht sogar die „hauptamtliche", ja u. U. ausschließliche Arbeit des Hochschullehrers, in diesem Ausschuß mitzuarbeiten. Das Problem tritt z. B. — wenn ich recht sehe — beim Council of Economic Advisers des US Präsidenten auf; denn auch Hochschullehrer werden in diesen Council berufen. Für die Zeit ihrer Berufung sind sie hauptamtlich beim Council beschäftigt, vielleicht halten sie noch nebenamtlich Vorlesungen. Solche Probleme der Grenzziehungen müssen zwar diskutiert werden; aber wir sollten ihnen keine allzu große Bedeutung beimessen.

In meinem Bericht werden also nur die Fragen angeschnitten, die den gelegentlichen Gutachter angehen, wobei der Council of Economic Advisers eingeschlossen wird. Ich würde soweit gehen, daß auch die Mitglieder des Council letzten Endes Hochschullehrer geblieben sind, denn zumeist sind sie nach relativ kurzer Zeit wieder ins Hochschulleben zurückgekehrt. Es gibt nun hin und wieder den Fall, daß ein Hochschullehrer seine Tätigkeit aufgibt und in ein Ministerium geht. Dann ist genau das Thema von Tuchtfeldt angesprochen.

Für die Frage, die hier behandelt wird, ist es gleichgültig, ob der Wissenschaftler als Einzelgutachter tätig wird, oder ob er in eine Kommission oder in einen Beirat eintritt. Es ist unerheblich, wie dies Gremium insgesamt zusammengesetzt ist, insbesondere, ob es sich um Kommissionen handelt, die nur aus Wissenschaftlern bestehen, oder ob der Beirat zum Beispiel zur Hälfte aus Wissenschaftlern und zur Hälfte aus Praktikern besteht. Es leuchtet ein, daß sich im zweiten Fall

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

besondere Probleme der Zusammenarbeit ergeben, speziell dann, wenn sich — vereinfacht gesprochen — der Wissenschaftler dem Ethos der Wissenschaft verpflichtet fühlt, der Praktiker aber Interessenvertreter ist und als solcher in die Kommission berufen wurde. Allerdings ist die Mitarbeit der Praktiker nicht in jedem Falle die eines Interessenvertreters.

Die Abgrenzung zu dem im ursprünglichen Programm vorgesehenen dritten Themenkreis: „Der Wirtschaftswissenschaftler im Spannungsfeld gegensätzlicher Interessenstandpunkte" läßt sich leider bei näherer Behandlung nicht durchhalten, schon weil der Wirtschaftswissenschaftler in sehr vielen Fällen im Rahmen seiner Gutachten in ein Spannungsfeld gegensätzlicher Interessen gestellt ist, wie aus den aktuellen Diskussionen zu Gutachten über Löhne und Preise beispielsweise hervorgeht. Insofern beziehen wir in diese Erörterung auch die Referate zum dritten Themenkreis mit ein.

Im folgenden werden nunmehr die wichtigsten Gedankengänge aus den vorliegenden Ausarbeitungen ausgewählt, wobei keine Vollständigkeit angestrebt ist. Aber ich will versuchen, das Wichtigste aus diesen Zusammenhängen zusammenzufassen. Ich tue es so, daß ich Ausarbeitung für Ausarbeitung vornehme. Denn die Heterogenität der Fragestellung bei den verschiedenen Arbeiten zwingt dazu, die Referate nacheinander zu behandeln

Am Anfang steht die Ausarbeitung von *Meinhold:* „Beratung durch einen Wirtschaftswissenschaftler oder Institute als gelegentliche Gutachter." Die Gedankengänge Meinholds beziehen sich, wie er deutlich sagt, nur auf solche Gutachten von Wirtschaftswissenschaftlern oder wirtschaftswissenschaftlichen Instituten und wirtschaftspolitischen Instanzen, für die eine Vergütung gezahlt wird (oder für die der Gutachter irgendwann einmal eine Vergütung erwartet). Insofern legt Meinhold Wert darauf, daß seine Bemerkungen nicht auch für alle diejenigen Gutachten gelten, die ohne augenblickliche monetäre Vergütung erstellt werden. Er rät aber mit Nachdruck von dieser Form der Gutachten ab; sie würden in der Praxis nicht gelesen und übten somit kaum Einfluß aus. Die Ausführungen Meinholds beziehen sich weiter auf eine Situation, in der Ministerien und die anderen in Frage kommenden wirtschaftspolitischen Institutionen bereits über eine Vielzahl hochqualifizierter wirtschaftswissenschaftlicher Mitarbeiter verfügen. Früher, als das nicht der Fall war, lag eine andere Fragestellung vor. Auch in den Ländern, in denen dies heute noch nicht der Fall ist, kann sich das Problem anders stellen.

Nach Meinhold ergeben sich *fünf Arten von Gutachten:*

1. Gutachten, bei denen es der auftraggebenden Stelle nicht auf die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Neuartigkeit des Inhalts, sondern auf die Unterschrift ankomme, sog. Unterschriftsgutachten;

2. Gutachten, die als formale Unterlagen für eine ohnehin beabsichtigte Zuwendung von Mitteln dienen sollen;
3. Gutachten, die, über 1) und 2) hinausgehend, eine wirtschaftspolitisch direkt zu entscheidende Frage betreffen;
4. Gutachten diagnostischen Inhalts und
5. Gutachten methodischen Inhalts.

Bei *Unterschriftsgutachten* setzt der Auftragnehmer seine Unterschrift unter einen Inhalt, den er u. U. tatsächlich vertritt, manchmal auch nicht vertritt, ja vielleicht sogar nicht einmal gelesen hat. In diesen krassen Fällen kommt es dem Auftraggeber nur auf die Unterschrift an, die unter der Arbeit steht. Meinhold rät scharf von solchen Gutachten ab, und er fügt aus seiner Praxis als Ministerialbeamter hinzu, daß solche Ansinnen auch nur außerordentlich selten gestellt werden.

Häufiger schon — das Problem ist sehr nahe mit dem vorigen verwandt — sucht der Auftraggeber sich den Gutachter so aus, daß er von vornherein weiß, zu welchem Ergebnis jener kommen wird. Es werden keine Ansinnen gestellt, die mit der Ethik des Gutachters nicht vereinbar wären, sondern man nimmt ihn, weil er die erwünschte Meinung in der Literatur schon vertreten hat. Hat ein Professor diese Meinung bereits in wissenschaftlichen Arbeiten publiziert, so wird er von dem eingenommenen Standpunkt nicht so leicht abrücken. In diesem Falle erhält der Auftraggeber, was er will, ohne daß es sich um ein reines Unterschriftsgutachten handelt. Auch hierbei vertritt Meinhold die Ansicht, daß der Wissenschaftler solche Gutachten nicht übernehmen sollte. Er könne die Behörde auf die vorhandenen Publikationen verweisen (ein Ausnahmefall hierzu könnte vorliegen, wenn die Empfänger des Gutachtens im Ausland sind, so daß für sie die inländischen Publikationen nur schwer erreichbar sind). Weiter fordert Meinhold, daß die Gutachten überwiegend von Gremien erstattet werden sollten, weil Gutachten von Wissenschaftlergruppen ein höheres Gewicht hätten als Einzelgutachten. Einzelgutachten könnten eine gewisse Einseitigkeit oft nicht vermeiden, die bei Gremien weniger wahrscheinlich sei. Alle Gutachten sollten publiziert werden. Allerdings trete bei Gremien immer die Gefahr auf, daß Minderheitsvoten oder persönliche Anmerkungen angebracht werden müßten, wodurch die „Schlagkraft" eines Gutachtens erheblich reduziert werden könne.

Auch die *Formalgutachten* lehnt Meinhold ab. Wenn man schon wissenschaftlichen Institutionen Mittel zuwenden will, sollte man es ohne die Einschaltung solcher Formalgutachten tun.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bezüglich der Gutachten, die eine unmittelbar zu entscheidende wirtschaftspolitische *Frage* betreffen, ist Meinhold voll von Skepsis. Die Mitarbeiter des Auftraggebers, die an unseren Hochschulen ausgebildet worden sind, seien fast immer über das Pro und Contra der Fragestellung besser unterrichtet als der außenstehende Gutachter. In nicht seltenen Fällen seien sie auch über die Literatur besser informiert als dieser. Wenn wirtschaftspolitische Stellen ein Gutachten vergäben, dann geschehe es vielleicht mit Rücksicht darauf, daß sie damit rechnen, daß der Gutachter schlechter informiert ist als sie selbst. In diesen Fällen können die Gutachter kaum darauf vertrauen als Autorität anerkannt zu werden, weil die Leute, die sich Zeit ihres Lebens mit Spezialfragen der Wirtschaftspolitik beschäftigt haben, naturgemäß eine viel intimere Kenntnis der Zusammenhänge haben als der Hochschullehrer, der diese Frage gelegentlich bearbeitet. Es kann aber auch vorkommen, daß den bei staatlichen Stellen angestellten Mitarbeitern die Zeit fehlt, selbst dem Problem nachzugehen, so daß der Wissenschaftler eine gewisse Hilfestellung geben kann, besonders wenn er über den Mitarbeiterstab eines Instituts oder dergleichen verfügt. Zusammenfassend ist zu sagen: Bei Gutachten zu unmittelbaren wirtschaftspolitischen Fragen sei erhebliche Zurückhaltung am Platz, wenn man nicht die Autorität der Wissenschaft leichtfertig aufs Spiel setzen wollte.

Gutachten *diagnostischen Inhalts:* Hier ist ein breiteres Feld für die Wirtschaftswissenschaft gegeben, insbesondere im Bereich der langfristigen Diagnose und der Konjunkturdiagnose. Bei der Konjunkturdiagnose ist die Aufgabe allerdings heute schon weitgehend an die wissenschaftlichen Forschungsinstitute übergegangen.

Gutachten *methodischen Inhalts* sind nach Meinhold das Hauptfeld der Mitwirkung eines Einzelgutachters. Hier kommt es darauf an, die Anwendbarkeit neuer Methoden auf konkrete Probleme zu untersuchen und die Grenzen dieser Möglichkeiten aufzuzeigen. Meinhold rät allerdings dazu, man solle versuchen, die Aufgabenstellung möglichst genau und konkret zu fassen. Dies ist sicherlich keine leichte Aufgabe, denn manchmal hat die auftraggebende Stelle selbst nur eine verschwommene Vorstellung von dem, was sie gern bearbeitet sähe.

Damit schließe ich die Zusammenfassung zur Ausarbeitung von Meinhold, die mitunter in einer sehr scharfen Sprache abgefaßt ist, die aber, weil Meinhold die Probleme von den beiden Seiten — des Auftraggebers und des Gutachters — gesehen hat, außerordentlich interessant ist.

Ich komme zur Ausarbeitung von *Koch* über den *Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft.* Der Verfassung nach ist der Beirat ein ehrenamtliches Professorengremium, das ohne eigenen Apparat nebenamtlich arbeitet. Informationsquellen sind die Verwaltung, die Bundesbank, das Statistische Bundesamt und die Konjunkturfor-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schungsinstitute. Koch führt weiter aus, daß Aussprachen mit Vertretern von Interessentengruppen bisher vermieden worden seien. Wenn ich recht unterrichtet bin, ist dies die Absicht des Beirats und wird nicht zufällig durch die speziellen Themenstellungen der vergangenen Jahre bedingt. Die langjährige Zusammenarbeit eines relativ gleichbleibenden Kreises von Gelehrten hat im Beirat zu einer weitgehenden Übereinstimmung mit einem hohen Grade von Verständnis für die gegenseitigen Argumente geführt. Bezüglich der Aufgaben, die der Beirat behandelt, ist er autonom. Die Anregungen zu den Themen kommen allerdings nicht selten vom Wirtschaftsministerium.

Grundsätzlich publiziert der Beirat seine Gutachten, wenn auch das Ministerium den Zeitpunkt festlegt. Wir kennen einen Fall, in dem ein Gutachten, dasjenige zur Aufwertung, vier Jahre auf die Veröffentlichung „gewartet hat" bzw. „warten mußte". Es stellt sich dann die Frage, inwieweit eine solche verzögerte Publikation noch als „Veröffentlichung" anzusprechen ist.

Adressat der Gutachten ist der Bundeswirtschaftsminister, aber die Thematik der Gutachten geht oft über die enge Ressorttätigkeit des Bundeswirtschaftsministeriums hinaus. Die Exekutivkompetenz des Wirtschaftsministers ist geringer als seine Grundsatzkompetenz. Das schafft besondere Schwierigkeiten, wenn der Beirat zu Fragen Stellung nimmt, die mehrere Ressorts angehen, also beispielsweise die Koordinierung von Wirtschafts-, Agrar- und Lohnpolitik oder die Koordinierung von Fiskal- und Geldpolitik betrifft.

Der Beirat ist ursprünglich von der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes gegründet worden, wobei die Verwaltung Wert darauf legte, Vertreter verschiedener wirtschaftspolitischer Anschauungen zu gewinnen. Im Zuge der Zusammenarbeit hat sich nun das Gemeinsame immer stärker herausgeschält und einen hohen Grad an Übereinstimmung herbeigeführt; Minderheitsvoten sind folglich eine Ausnahme geworden, oftmals hat man sich mit einzelnen Anmerkungen begnügt. Die heutige Meinung der Mehrheit des Beirats stellt eine gewisse Synthese liberaler Ansichten mit den Auffassungen über die Notwendigkeit einer aktiven Konjunkturpolitik und einer aktiven Sozialpolitik dar.

Der Beirat hat — das ist in dem auf dieser Tagung behandelten Zusammenhang sehr wichtig — immer wieder über die vorgelegten Fragen entschieden, ohne sich nach der politischen Opportunität der Entscheidung zu richten. Koch hebt deutlich hervor, daß sich die Regierung nach der Opportunität richten müsse; ein Beirat brauche dies nicht zu tun, zumindest nicht in dem gleichen Maße.

Ich komme nun zur Ausarbeitung von *Peacock:* „Economic Advice of Government in the United Kingdom." Hier tauchen für uns einige Probleme und Fragen von besonderem Interesse bei den Institutionen der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Royal Commissions und der Committees of Enquiry auf. Der Unterschied zwischen beiden ist, wie Peacock herausarbeitet, ein formeller. Die Royal Commissions werden von der Königin, die Committees vom Fachminister ernannt, denen sie jeweils berichten. Insofern ist für diese Diskussion die Unterscheidung nicht wichtig. Peacock führt deutlich aus, daß die Rollenbedeutung zwischen Royal Commissions oder Committees nicht fest verteilt ist. Es gibt Committees, die über außerordentlich wichtige Fragen arbeiten, ebenso wie Royal Commissions, die mit sehr nebensächlichen Problemen befaßt sind. Beide untersuchen wirtschaftspolitische Fragen, die durch die offizielle Politik gestellt werden. Im einzelnen unterschieden sich die Themenstellungen außerordentlich.

Die Kommissionen fordern bei Beginn ihrer Arbeit Stellungnahmen von bestimmten Personen und Organisationen zu dem gestellten Thema an, u. U. sogar durch Zeitungsannoncen mit der Bitte, Erfahrungsberichte und Meinungen zum anstehenden Problem einzureichen. Sie arbeiten ehrenamtlich, es erfolgt nur Unkostenersatz. Allerdings werden gelegentlich Orden und Titel verliehen, deren Bedeutung speziell in bezug auf die britische Tradition gewertet werden muß.

In Großbritannien bestand einige Jahre hindurch eine weitere Form der Einflußnahme gelegentlicher Gutachter auf die staatliche Wirtschaftspolitik: der Council on Prices, Productivity and Income. Dieser Ausschuß hatte die Aufgabe, der Wirtschaftspolitik zu raten, wie unter Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung Lohnsteigerungen in der Weise erfolgen könnten, daß die Preise stabil blieben. Zu diesem Zweck berichtete der Ausschuß laufend über die Entwicklung der Preise, der Produktivität und der Einkommen. Eine Hauptaufgabe bestand auch darin, durch Publikationen die öffentliche Meinung zu beeinflussen. Mittlerweile ist der Council zum „National Economic Development Council" (NEDDY) umgestaltet worden. Das Besondere an diesem Wandel besteht darin, daß in der neuen Kommission sechs Gewerkschaftler und sechs Arbeitgebervertreter sitzen. Ich habe nicht genau feststellen können, wieviel Wissenschaftler dem Council angehören. Aber vielleicht kann uns darüber einer unserer ausländischen Freunde Auskunft erteilen. Soweit der Presse in jüngster Zeit zu entnehmen war, hat die Kommission überhaupt noch keine abschließende Form gewonnen. Es ist aber sicher, daß es sich hier um ein Aussprachegremium handelt, das über die aktuellen Wirtschaftsfragen diskutiert und dann über die Öffentlichkeitsarbeit wirksam wird. Nicht wird es dem Gremium obliegen, direkte Entscheidungen zu fällen, die der Politik zugrunde gelegt werden oder diese beeinflussen. Der Council hat — eine wichtige Neuerung! — einen eigenen wissenschaftlichen Stab, so daß Forschungen über entscheidende Probleme selbständig angestellt werden können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bezüglich der Funktionen dieser Institutionen spricht Peacock eine sehr offene Sprache. Eine erste Gruppe von Funktionen liege im Politisch-Taktischen: Verzögerung und Abwürgung der Problementscheidung sowie Rechtfertigung einer Regierungsmaßnahme. Oft hat die Regierung die Entscheidung schon gefällt und dann erst wird die Begründung dazu von einem Gremium gegeben.

U. U. haben die Kommissionen Schlichtungsaufgaben, dann nämlich, wenn Gegensätze der Behörden untereinander bestehen. Die Institutionen streben ein Gutachten an, das publiziert wird und dabei möglichst alle Gesichtspunkte berücksichtigt. Dies führt oft zu einem verwässerten Kompromiß, der keine klare Entscheidung enthält. Bei klaren und bestimmten Schlußfolgerungen — das ist die Alternative — ergeben sich meist Minderheitsvoten und ähnliche Anzeichen von Meinungsverschiedenheiten.

Über den Council of Economic Advisers berichtet *Wallich*. Diese Kommission, die dem Präsidenten der Vereinigten Staaten beigeordnet ist, hat die Aufgabe, ihn bei der Ausführung des „Employment Act of 1946" zu unterstützen. Die heutige Zielsetzung dieses Gesetzes umreißt Wallich wie folgt: Beschäftigung, Wachstum, Preisstabilität und ausgeglichene Zahlungsbilanz. Ich sage „heutige Zielsetzung", denn die im Gesetz aufgeführte Zielsetzung enthält das letzte Element, nämlich die ausgeglichene Zahlungsbilanz, noch nicht. Aber sie ist wohl heute unbedingt mit einzubeziehen. Dieses Beispiel zeigt bereits, daß die Ziele von Gutachtergremien im Zeitablauf oftmals einem nicht unerheblichen Wandel unterworfen sind. Das Beschäftigungsgesetz schuf auch das Joint Economic Committee. Das Joint Economic Committee besteht aus acht Senatoren und acht Mitgliedern des Repräsentantenhauses. Dieses Committee beobachtet und kommentiert die Wirtschaftspolitik des Präsidenten. Zu diesem Zweck hält es oft sog. Hearings über wirtschaftspolitische Fragen ab. Das Joint Economic Committee hat vier hochqualifizierte dauernde Mitarbeiter. Es hat keine legislativen Funktionen und ist daher — wie Wallich mit Recht bemerkt — von der Institution her als kritikfreudig angelegt. Derjenige, der nicht die unbedingte Verantwortung für eine gesetzliche Maßnahme zu tragen hat, neigt wohl eher zu Kritik als derjenige, welcher die gesetzliche Maßnahme direkt selbst zu verantworten hat.

Der Council of Economic Advisers stellt praktisch einen Stab des Präsidenten innerhalb der Exekutive dar. Deshalb adressiert der Council seine Ratschläge an den Präsidenten. Das besondere Problem des Council liegt darin, daß er persönliche Beziehungen zu anderen Teilen der Exekutive pflegen muß, weil er anders nicht wirken kann und auch auf keinem anderen Wege die notwendigen Informationen bekommt. Die Aufgaben des Council umreißt Wallich wie folgt: Er un-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

terstützt den Präsidenten bei der Abfassung des jährlichen Economic Report; er nimmt zu aktuellen Fragen Stellung; er begutachtet die bestehenden Programme der Bundesregierung und schlägt dem Präsidenten Verbesserungen vor; er macht eigene Vorschläge zur Wirtschaftspolitik; er führt wirtschaftspolitische Untersuchungen und Empfehlungen auf besonderen Wunsch des Präsidenten durch.

Im Mittelpunkt der Tätigkeit des Council steht also zunächst die Vorbereitung des Economic Report des Präsidenten, der etwa zu Beginn jedes Jahres der Öffentlichkeit vorgelegt wird. Darin berichtet der Präsident über den Stand von Beschäftigung, Produktion und Einkommen und über die wahrscheinliche zukünftige Entwicklung.

Daneben wird der Council oft sehr kurzfristig — und darin ist wieder ein generelles Problem der Gutachtergremien zu sehen — zu wirtschaftspolitischen Fragen gehört, die unmittelbar zur Entscheidung stehen. Zwar kann der Council sich zu seiner Beratung Zeit erbitten, dies ist sicherlich keinem wissenschaftlichen Beratungsgremium zu verwehren. Das kann aber zur Folge haben, daß der Council zu aktuellen Problemen überhaupt nicht mehr gehört wird. Somit ist der Council u. U. gezwungen, ganz schnell irgendeine drängende Frage zu beantworten. Dies fördert nicht gerade die Ergiebigkeit der wissenschaftlichen Arbeit. Der Council ist also zu einem gewissen Kompromiß gezwungen, einerseits langfristige wissenschaftliche Arbeit zu leisten und andererseits bei brennenden Problemen mit u. U. etwas geringerem wissenschaftlichen Gehalt mitzuwirken.

Die besondere Problematik des Council ist darin zu sehen, daß der Employment Act eigentlich keine Richtlinien für die Art der Beratung des Präsidenten aufstellt. Tatsächlich hat die Methode der Beratung oft gewechselt. Ich möchte etwas überspitzt die Dinge so ausdrücken: der erste Chairman des Council, Edwin Nourse, hat versucht, möglichst objektiv und mit allen möglichen Alternativmaßnahmen zu den Fragen Stellung zu nehmen, mit der Folge, daß der Einfluß auf den Präsidenten und auf die Wirtschaftspolitik nicht sehr groß gewesen ist. Der zweite Chairman, Leon Keyserling, hat dann die umgekehrte Möglichkeit verwirklicht. Er hat sich fast ausschließlich als Propagandist betätigt mit dem Ergebnis, daß auch er nicht so ganz „angekommen" ist. „Politik mache ich und nicht dieser Council", ist ein Ausspruch, der dem damaligen Präsidenten zugeschrieben wird. Es wird also darauf hinauslaufen, was auch die folgende Entwicklung gezeigt hat, eine zweckmäßige Mischung zwischen beiden Möglichkeiten zu finden, also keine utopisch vollständigen Ratschläge zu erteilen, andererseits aber auch nicht allein propagandistisch zu arbeiten.

Bei Meinungsverschiedenheiten stellt sich im Council — wie überhaupt in jedem Gremium — die entscheidende Frage: Was soll derje-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nige machen, der mit der Meinung der Mehrheit des Council bzw. mit der Meinung, die der Präsident vertritt, nicht einverstanden ist. Tritt der Betreffende zurück, verliert er an Einfluß und wird „Außenseiter" im engsten Wortsinne. Unter Umständen geht damit auch der Wissenschaft Boden verloren, wenn nicht gesichert ist, daß das bisherige Mitglied durch einen anderen Wissenschaftler ersetzt wird. Hält das Mitglied mit abweichender Meinung sich zurück, kann es später kaum mehr zurücktreten; denn ohne einen Anlaß, der die Sachlagen entscheidend ändert, muß doch ein Mitglied, das etwa zwei Drittel der Beratungszeit hat verstreichen lassen, weiter im Gremium verbleiben.

Damit komme ich zu den Fragen, die *Salin* und *Guillebaud* bearbeitet haben, und mehr die *Probleme der Schlichtung* behandeln, ohne daß ich mich der speziellen Schlichtung im Arbeitsmarkt zuwenden werde. Salin hat vor allen Dingen die große Problematik der Schlichtung betont. Nationalökonomisches Modelldenken genüge dazu nicht, man könne mit einem Gefühl für die Praxis als Schlichter erfolgreich tätig sein; denn beide Parteien verwenden viel statistisches Material. Die Aufgabe sei nun nicht, sich dem Material des einen oder anderen zu beugen, sondern es sei der Versuch zu unternehmen, einen eigenen Standpunkt zu entwickeln, vielleicht auf der Basis von drittem Material, das man sich selbst zusammenträgt. Die Durchschlagskraft des Schlichters hängt nach Salin vor allem von seiner Autorität ab. Sie werde aber auch vom Stand der Konjunktur entscheidend mitbestimmt. Der Schlichter sei um so wirkungsvoller, je weniger sich die Sozialpartner ein Urteil über die Entwicklung der Konjunktur zutrauten, denn dann kann er mit seinen eigenen konjunkturpolitisch untermauerten Argumenten Einfluß ausüben.

Besonders interessant erscheinen die Erfahrungen Guillebauds, der in einem Gremium über Lohnfragen in Großbritannien mitarbeitete, in dem Arbeitgeber und Arbeitnehmer mit Wissenschaftlern als unabhängigen Dritten vertreten waren. Die Wissenschaftler hatten in diesem Ausschuß weder Stimmrecht noch Antragsrecht. Allein durch ihre Beratung konnten sie wirken, sie mußten also gewissermaßen mit Hilfe ökonomischer Kollegs versuchen, eine der beiden Parteien zu bewegen, einen „vernünftigen" Antrag zu stellen. Dann hatten sie allerdings das Recht, diesem Antrag zuzustimmen und dadurch den entscheidenden Ausschlag zu geben.

Wichtiger als das Ergebnis, das bei einer solchen Schlichtertätigkeit herauskommt, ist nach Guillebaud die Aufgabe des Ökonomen, der Allgemeinheit klarzumachen, wie man zu einem bestimmten Ergebnis kommt, d. h. wie es sich begründen läßt. Der Wissenschaftler hat somit oft die Aufgabe der „Rationalisierung ex post". Ob sich das mit dem Begriff des Wirtschaftswissenschaftlers völlig deckt, den Herr von

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Beckerath in den Vordergrund gestellt hat, weiß ich im Augenblick nicht ganz.

Wir kommen zur Ausarbeitung von *Shoup*, der über die Verhältnisse beim amerikanischen Kongreß berichtet. Es gibt dort vier Typen von Ausschüssen, zwar dabei jeweils einen Ausschuß beim Senat und einen Ausschuß beim Repräsentantenhaus: ein Ausschuß bearbeitet die Fragen der Mittelbeschaffung, ein anderer befaßt sich mit der Gesetzgebung, ein dritter beschließt über Ausgaben und den vierten Typ bildet das schon behandelte Joint Economic Committee. Weil nun Senat und Repräsentantenhaus mit den gleichen Fragen befaßt sind, ergibt sich u. U. eine Wiederholung der gleichen Arbeiten. Das hat jedoch auch Vorteile. Im Joint Economic Committee z. B. sitzen größtenteils fortschrittliche, junge Abgeordnete, die die Probleme mit großer Intensität angehen und folglich zu Resolutionen gelangen, die den zukünftigen Notwendigkeiten im Vergleich zu den anderen Ausschüssen voreilen.

Alle Ausschüsse können Zeugen unter Strafandrohung vorladen. Diese werden zu einem Vortrag über ein Thema gebeten und ähnlich dem angelsächsischen Strafprozeßrecht anschließend ins Kreuzverhör genommen; sie können auch vereidigt werden. Als Zeugen sind sehr oft Wirtschaftswissenschaftler vorgeladen worden, insbesondere vom Joint Economic Committee. Insgesamt ergeben sich dabei jedoch, wie Shoup deutlich zeigt, eine Reihe sehr wichtiger Probleme, nicht nur die uns heute bewegende Frage, ob man die amerikanischen Rechtsgrundsätze auf unser Land übertragen kann: Wen wählt man als Zeugen aus; in welchem Maße sollen Wissenschaftler darunter sein; welche Aufgabe gibt man ihnen; soll der Zeuge wirtschaftstheoretisch analysieren oder soll er wirtschaftspolitisch raten? Was soll der Zeuge vortragen? nur das, wovon er glaubt, daß es akzeptiert wird? oder soll er rein wissenschaftliche Auffassungen vorlegen?

Der Einfluß der Hearings ist recht beträchtlich. Die Kongreßmitglieder haben, wie Shoup ausführt, — viel durch den Umgang mit Wissenschaftlern, aber auch mit Leuten aus der Praxis gelernt. Die Veröffentlichung der Hearings, die zum Teil vom Fernsehen übertragen, also gewissermaßen direkt veröffentlicht werden, hat außerordentlich positiv gewirkt.

Damit leite ich zur letzten Ausarbeitung, die ich behandeln möchte, über: Schouten behandelt den Wirtschaftswissenschaftler im Spannungsfeld gegensätzlicher Interessenstandpunkte bei der Mitwirkung in gemischten Beiräten. Er berichtet über die Erfahrungen mit dem holländischen Sozialökonomischen Rat. Dieser Rat hat neben anderen wichtigen Funktionen, die uns hier nicht interessieren, insbesondere die *Beratungsfunktion der Regierung*. Im Sozialökonomischen Rat wirken Außenseiter mit hauptamtlichen Angestellten als „staatliche Vertre-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ter" mit den Sozialpartnern zusammen. Die Regierung muß bei allen wirtschaftspolitischen Maßnahmen Gutachten des Sozialökonomischen Rats einholen. Der Rat hat z. B. gemäß dem Gesetz über seine Errichtung die Aufgabe, die Einkommensverteilung „gerechter zu gestalten". An diesem Beispiel erläutert Schouten sehr deutlich die Problematik des Sozialökonomischen Rats.

Die Frage lautet: Was kann die Wirtschaftswissenschaft zu einer gerechteren Einkommensverteilung beitragen, eine Frage, die sofort die Beziehung zum ersten Teil dieser Tagung herstellt. Schouten meint, eine objektive Wirtschaftswissenschaft sei Illusion. Wo liegt nun der Grund für die mangelnde Objektivität? Schouten sieht ihn darin, daß die wirtschaftliche Realität prinzipiell zu kompliziert ist, als daß man sie theoretisch vollkommen erklären könnte. Die Theorie kann niemals alle relevanten Beziehungen erfassen, weil zu viele Größen von Bedeutung sind. Nun gibt es zwei Gruppen von Wirtschaftswissenschaftlern. Die Gruppe der Tatmenschen sagt: Wir brauchen eine anwendbare Theorie, die einfach ist, etwa ein Zwei-Klassen-Modell der Verteilungstheorie. Die andere Gruppe der Denker sagt: Wir brauchen eine vollkommene Theorie. Diese kommen nie zu einer statistischen Verifizierung, weil sie immer wieder feststellen, daß nicht alle Faktoren berücksichtigt sind. Die „Denker" kommen nicht zur Beratung, und die „Tatmenschen" beraten auf Grund von Modellanalysen, die die „Denker" nicht verantworten können.

Diese Frage ist insbesondere deshalb von Bedeutung, weil die für Verteilungsprobleme zu formulierenden Zielsetzungen oft gegensätzlicher Natur sind. Man kann zum Beispiel ceteris paribus nicht gleichzeitig die Unternehmergewinne und die Löhne erhöhen und dabei noch die Preise stabil halten. In dieser Situation ist die Frage: Was soll der Wirtschaftswissenschaftler empfehlen, insbesondere, wenn das Gesetz vorsieht, er solle die Einkommensverteilung gerechter gestalten, ohne daß weitere Begriffs- und Zielklärungen gesetzlich verankert sind? Deshalb waren die Auseinandersetzungen im Sozialökonomischen Rat über die Ratschläge sehr intensiv.

Wir kennen die jüngste Entwicklung in Holland, die zu einer gewissen Rückbildung der nationalen Lohnfestsetzung geführt hat. Ursprünglich waren die Lohnaushandlungen stark zentral geregelt. Mittlerweile sind gewisse Auflockerungen zu verzeichnen. Ich bin der Ansicht, daß der Sozialökonomische Rat bei seinem Versuch, Maßstäbe für eine gerechte Einkommensverteilung zu entwickeln, zwar recht weit gekommen ist, aber letztlich doch an dem Problem der Gewichtung der Kriterien gescheitert ist, so daß man heute in Holland dabei ist, die Lohnaushandlung wieder stärker den Sozialpartnern zu übertragen. Dabei entsteht nun die Frage: Wenn die Sozialpartner wieder mehr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

über Löhne entscheiden sollen, in welcher Weise kann und soll dann der Wirtschaftswissenschaftler noch an der Beratung teilnehmen? Soll er überhaupt einbezogen werden? Dafür spricht, daß dann — nach Meinung von Schouten — die Argumente stärker objektiviert würden. Dagegen spricht die Möglichkeit, daß die Autorität des Wissenschaftlers leiden kann.

Schouten spricht am Schluß noch ein besonderes Problem an, nämlich, daß gute wirtschaftswissenschaftliche Berater außerordentlich selten seien. Die wenigen guten würden durch die vorhandenen Aufgaben weit überlastet. Man könne es den hochqualifizierten Wissenschaftlern auf die Dauer nicht zumuten, diese Funktionen ehrenamtlich und nur gegen Unkostenersatz zu übernehmen, weil sie einen erheblichen Einkommensausfall erleiden. Dann muß man aber die Beratung bezahlen. Schouten hat ausgeführt, daß man in Holland im Augenblick dabei sei, eine solche Bezahlung einzuführen.

Damit ist der Rahmen der vorliegenden Ausarbeitungen abgesteckt. Ich bin manchmal etwas mehr, manchmal etwas weniger in Details gegangen, je nachdem, ob es für die Diskussion der Probleme erforderlich schien.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zweiter Teil

Bericht über die mündlichen Verhandlungen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bericht über die mündlichen Verhandlungen

Von *Heinz Lampert*

Dieser Bericht wurde auf der Grundlage eines stenographischen Protokolls erarbeitet, das Herr Diplom-Volkswirt E. Masch anfertigte. Herrn Masch sei an dieser Stelle nochmals für die sorgfältige Durchführung dieser schwierigen Arbeit gedankt.

Erster Themenkreis:
Stand und Entwicklungsmöglichkeiten der normativen Sozialökonomik

1. Tag (Montag, 2. 4. 1962, vormittags)

Das Problem der systematischen Verknüpfung von Normen und von Aussagen der positiven Ökonomik in grundsätzlicher Betrachtung

Diskussionsleitung: Prof. Dr. H. Giersch

Der Vorsitzende des Vorstandes der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Prof. *Neumark*, eröffnete die zweite Arbeitstagung der Gesellschaft. Die erste Arbeitstagung in Garmisch habe noch als Experiment angesehen werden müssen. Aber die Resonanz auf dieses Experiment habe gezeigt, daß es geglückt ist und daß die Ergebnisse dieser ersten Arbeitstagung zur Fortsetzung der begonnenen Bestandsaufnahme unserer Wissenschaft ermutigen. Auch diese zweite Arbeitstagung habe das Ziel, herauszuarbeiten, welche Richtung die Theorie im In- und Ausland einzuschlagen tendiert, wo weitere Entwicklungsmöglichkeiten, aber auch gewisse Gefahren zu erblicken sind und unter welchen Bedingungen, in welchen Formen und mittels welcher Methoden der Wirtschaftstheoretiker auf die Gestaltung der Wirtschaftspolitik Einfluß zu nehmen vermag.

In einleitenden Worten wies Prof. *Giersch* darauf hin, daß sich die Tagung mit der Umsetzung sozialökonomischer Erkenntnisse in die praktische Wirtschaftspolitik beschäftige, und zwar einmal mit der Klärung der methodologischen Grundlagen des Anwendungsproblems, zum andern mit den Fragen der praktischen Mitwirkung des Wirtschaftswissenschaftlers an der Vorbereitung wirtschaftspolitischer Entscheidungen. Ob die von der Politik und der Öffentlichkeit in die Wirtschaftswissenschaften gesetzten Erwartungen (z. B. in bezug auf eine Ver-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sachlichung der Lohnpolitik) ohne Verletzung der traditionellen Gebote der Wissenschaftlichkeit erfüllt werden können, sei eine strittige Frage, deren rationale Diskussion nicht mehr länger aufgeschoben werden könne. Prof. Giersch hatte ein Diskussionsprogramm entworfen und Dr. Glahe gebeten, zu den Diskussionspunkten auf der Grundlage der für das Thema relevanten schriftlichen Berichte kurz in das Problem einzuführen.

Um Aussagen der positiven Ökonomik bewerten zu können, brauche man Bewertungskriterien. Daher wurde zunächst das Problem der Gewinnung dieser Bewertungskriterien in Form der Fragestellung diskutiert:

Inwieweit kann man die für ein wirtschaftspolitisches Normensystem erforderlichen Normen (Wertvorstellungen, oberste Ziele) ontologisch oder kulturphilosophisch begründen und wieweit haben sie den Charakter moralischer Axiome (ethischer Imperative)?

Dr. *Glahe* wertete die Stellungnahme der Berichte von Albert, Hutchison und Weisser zu dieser Frage thesenartig aus[1]. Nach Hutchison gehe es vor allem darum, zu klären, was unter einer „ontologischen" oder kulturphilosophischen Begründung zu verstehen ist. Eine Begründung für Normen und Ziele im Sinne einer empirischen Überprüfbarkeit sei offensichtlich nicht möglich. Wenngleich dieses Problem wissenschaftlich nicht lösbar sei, seien die Ökonomen dennoch auf Grund ihrer besonderen Sachkenntnis aus dem Bereich der positiven Ökonomik aufgerufen, über Ziele und Normen zu diskutieren.

Prof. *Weisser* umriß seinen Standpunkt wie folgt: die jahrzehntelange Werturteilsdebatte habe klargestellt, daß es eine wissenschaftliche Begründung von Werturteilen des Ökonomen nicht gebe. Die Frage, ob wir Werturteile innerhalb unserer eigenen Wissenschaft bilden können, sei eine Frage des logischen Ökonomismus. Auch dieses Problem scheine ausdiskutiert, denn Grundwerte der Wirtschaft in Analogie zu Grundwerten der Kultur gebe es nicht, weil die Wirtschaft mit Mittelbarem zu tun habe, das nur durch das Unmittelbare, Metaökonomische inhaltlich bestimmt werden könne. Für dieses philosophische Problem aber seien die Ökonomen unzuständig, zumal umstritten sei, ob es die Philosophie, zumindest die Ethik als Wissenschaft gibt. Keine Philosophie der Gegenwart entspreche unseren Ansprüchen auf zuverlässig und überzeugend formulierte Axiome. Da uns weder die Philosophie die Formulierung metaökonomischer Prämissen abnehmen, noch

[1] Auf den Bericht von *Albert* ging der Berichterstatter nicht ein, da Albert die in der aufgeworfenen Frage unterstellte Notwendigkeit der Verknüpfung von Aussagen der positiven Ökonomik mit Normensystemen zum Problem erhob. Vgl. dazu den Bericht von Albert, S. 32 ff. und seinen Diskussionsbeitrag S. 519 ff. Die Wiedergabe der Interpretation Weissers durch Glahe erübrigt sich, da Weisser anschließend seinen Standpunkt selbst darlegte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Wirtschaftswissenschaft zur Begründbarkeit eines wirtschaftspolitischen Normensystems Entscheidendes beitragen könne, sollten und könnten metaökonomische Prämissen als Unterstellung oder persönliches Bekenntnis eingeführt werden. Weisser regte an, die inhaltliche Bestimmung der Normen mit Intensität zu betreiben.

Auch Prof. *Wallich* verneinte die Möglichkeit der wissenschaftlichen Begründbarkeit von Normen. Man könne Werte wie Freiheit, Gleichheit, Gerechtigkeit, oder den Wert des Wachstums nicht beweisen. Da er aber als praktischer Ökonom an Wirkungen interessiert sei und in jedem Fall Ziele angestrebt werden, halte er es für zweckmäßig, ideologisch möglichst gut begründet vorzugehen.

Ähnlich hielt es Herr *Streeten* für falsch, im Sinne Humes Tatsachen unverbunden mit Werten zu konfrontieren und empfahl einen Rückgriff auf die — wenn auch mangelhafte — philosophische Auffassung von John Stuart Mill „that desireable is, what is desired", denn primär handle es sich bei der Begründbarkeit von Normen und Zielen um eine philosophische Frage, deren Beantwortung ein genaues Studium der menschlichen Natur voraussetze. Von diesem Studium verspreche er sich etwas. Viele Philosophen öffneten sich wieder der Einsicht, daß es zwischen Tatsachen und Werten mehr Verbindungen gebe als bisher angenommen. Leider aber seien die Verbindungen zwischen moderner Philosophie und Sozialökonomik spärlich.

Prof. *Giersch* faßte das Ergebnis der Diskussion zusammen: es gebe zwei Möglichkeiten, Normen und Wertungen in ein System einzuführen, nämlich 1. das hypothetische Werturteil und 2. die Einführung der Normen als Axiome in Form eines Bekenntnisses. In beiden Fällen müsse das „Prinzip der Klarheit" befolgt werden, um eine deutliche Unterscheidung zwischen normativen und faktischen Aussagen zu ermöglichen. Ob man sich für die erste oder die zweite Möglichkeit entscheidet, scheine ihm eine Frage des persönlichen Engagements zu sein. Im übrigen bedauerte er, daß — wie durch die Reaktion auf eine diesbezügliche Frage festzustellen war — kein Vertreter jener Richtung anwesend war, die das ontologisch begründete Werturteil für möglich hält. Als Dr. *Albert* an der Unterscheidung von Giersch (Einführung von Normen als hypothetisches Werturteil oder Bekenntnis) Kritik übte, weil man sich auch zu hypothetisch eingeführten Werturteilen bekennen könne und als er außerdem darauf hinwies, daß man nach seiner Meinung ohne Einführung von Werturteilen eine Technologie (z. B. der Preisstabilisierung oder der Vollbeschäftigung) entwickeln könne, entzündete sich eine Diskussion, die sich vorwiegend mit den durch den Albertschen Beitrag aufgeworfenen Problemen beschäftigte.

Zunächst machte Prof. *Giersch* geltend, daß die Entwicklung einer solchen Technologie dann zum Problem werde, wenn mehrere gleichzeitig

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

erstrebte Ziele (Preisstabilität, Vollbeschäftigung, Zahlungsbilanzgleichgewicht) kollidieren, denn in diesem Fall sei eine Gewichtung der konkurrierenden Ziele erforderlich. Dieser Auffassung schloß sich Prof. *von Beckerath* an und machte außerdem darauf aufmerksam, daß eine solche Technologie nur zur Formulierung von Sätzen führen könne, die innerhalb des Bereiches der Möglichkeiten einer Technologie liegen. Die zur Gewinnung einer Technologie in die Untersuchung einbezogenen Zielbündel seien fiktiv. In dieser Art von Fiktion liege nach seiner Überzeugung bereits eine Wertung. Daher bleibe uns nichts anderes übrig, als ein Bekenntnis abzulegen, das auf Grund der in der europäischen Kultur implizierten und evidenten Maximen für die Angehörigen dieses Kulturkreises kulturphilosophisch motiviert werden müsse. Auch Prof. *Neumark* stellte darauf ab, daß von einer Mehrheit der Ziele ausgegangen werden müsse, die die Aufstellung einer Hierarchie der Ziele oder eine Gewichtung erfordere. Daher richtete er an Herrn Albert die Frage, nach welchen Kriterien er gewichtet[2].

Das Problem der konkurrierenden Ziele — so führte Dr. *Jochimsen* aus — erschwere zwar die von Albert vorgeschlagene Technologie außerordentlich. Während er aber weder eine ontologische noch eine kulturphilosophische Begründung von Normen für einen gangbaren Weg halte und die vielleicht fruchtbare kulturanthropologische Forschung keine ausreichende Grundlage für eine transparente und überprüfbare Begründung der Wertungen abgeben könne, halte er es für möglich, alternative Komplementaritäts- und Konkurrenzbeziehungen von Zielen wissenschaftlich zu fassen und eine alle Möglichkeiten einschließende Technologie aufzubauen. Allerdings führe Albert die Werturteilsproblematik auf das Relevanzproblem zurück. Damit werde das Problem nur verschoben, nicht aber gelöst. Er glaube, daß die Gewinnung einer Theorie der Wirtschaftspolitik über den Weg der Einführung von Normen und hypothetischen Unterstellungen in die Wirtschaftstheorie möglich ist, daß aber für die Entwicklung der Hypothesen die kulturphilosophische Begründung wichtig wird.

Prof. *Fritsch* vertrat die Auffassung, Albert habe recht, wenn er in seinem Bericht sage, daß man nicht zwingend von der Notwendigkeit metawissenschaftlicher Entscheidungen auf die wissenschaftlichen Werturteile schließen kann. Albert behaupte auch nicht, daß durch die Behandlung der Wertgesichtspunkte als Auswahlgesichtspunkte das Relevanzproblem gelöst werde, sondern nur, daß bei diesem Vorgehen die ganze Wertproblematik nur noch als metawissenschaftliches Relevanzproblem auftaucht, also in die Basis verschoben wird. Wenn damit nach Albert die Wertgesichtspunkte bei der Formulierung einer Fragestellung berücksichtigt werden, die Fragestellung selbst aber einer wert-

[2] Diese Frage wurde von Herrn Streeten beantwortet. Vgl. S. 527.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

freien Behandlung zugänglich ist, dann habe diese klare Trennung zwischen der Formulierung der Fragestellung und ihrer wertfreien wissenschaftlichen Behandlung den Vorteil der Klarheit, Offenheit, Kontrolle und kritischen Durchleuchtung der jeweiligen Werturteile. Jedes andere Vorgehen berge die Gefahr der höchstpersönlichen Wertsetzung in sich. Dieser Interpretation stimmte Dr. *Albert* zu. Demgegenüber gab Prof. *Giersch* zu bedenken, ob durch die Verlagerung der Wertproblematik in die Basis und ihre Behandlung als Relevanzproblem etwas gewonnen ist.

Die bestehenden Meinungsverschiedenheiten in bezug auf die Begründbarkeit von Normen und Zielen glaubte Prof. *Wessels* wenigstens zum Teil aus der Doppelnatur des Wissenschaftlers als einer einerseits nach Erkenntnis strebenden und andererseits gestaltungswilligen Persönlichkeit erklären zu können. Bei gegebenen Zielen könne der Wissenschaftler Mittel und Leitsätze zur Zielerreichung ohne jedes Werturteil aufzeigen. Das Problem des Normativen tauche erst auf, wenn der Nationalökonom einen Beitrag zur Lösung von Gegenwartsproblemen leisten will. Dann müsse eine Auswahl unter den in Frage stehenden Zielen getroffen und ein Bekenntnis abgelegt werden.

Prof. *Krelle* sah in dem von Albert behandelten Problem keine besonderen Schwierigkeiten. Die Beantwortung hypothetischer Fragestellungen entspreche doch dem normalen theoretischen Vorgehen. Die zur Diskussion stehende Frage laute vielmehr, ob der Wissenschaftler dem Politiker einen Rat dazu geben kann, was er tun soll. Da es zum Wesen des Menschen gehöre, immer im Irrtum zu stehen, könne er die Wahrheit als Ganzes, die das Sein und das Sollen umschließe, nie umgreifen. Das Seinsollen könne soziologisch, psychologisch und kulturphilosophisch begründet werden. Dafür gebe es keine logischen Kriterien, wohl aber Kriterien aus der Evidenz oder Plausibilität. Mit diesem philosophischen Problem müßten wir uns auseinandersetzen.

Zu den auf seinen Bericht bezogenen Diskussionsbeiträgen nahm Dr. *Albert* wie folgt Stellung: 1. Die Entwicklung einer Technologie sei nicht an ein isoliertes Ziel gebunden, sondern man könne einen beliebigen Zielkomplex nehmen. Allerdings blieben um so weniger Möglichkeiten offen, je mehr Ziele in die Untersuchung einbezogen werden. Die Ziele könnten auch hypothetisch gewichtet werden. Das eigentliche Problem der Entscheidung tauche nicht in der Technologie, sondern in der konkreten Beratungssituation und bei der Anwendung der Technologie auf. Daher müsse man scharf zwischen der Konstruktion einer allgemeinen, brauchbaren Technologie und der konkreten Beratung in einer speziellen Situation trennen. Spezielle Situationen könnten nicht durch Technologien vorentschieden werden. 2. Er behaupte nicht, das Relevanzproblem gelöst zu haben. Die Behandlung der Wertegesichtspunkte

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

als Relevanzproblem sei ein sachlich gerechtfertigter methodologischer Trick, weil dadurch eine werturteilsfreie Diskussion möglich sei. 3. In bezug auf Werturteile wolle er — anders als Krelle — nicht von Wahrheit sprechen.

Was unter Wahrheit bei Sachaussagen zu verstehen ist, darüber könne man meist Übereinstimmung erzielen. Bei Sachaussagen seien auch die mit der Wahrheitsfrage zusammenhängenden Probleme einigermaßen leicht lösbar, denn obzwar bei Hypothesen die Wahrheit nie feststellbar sei, und nur gesagt werden könne, man habe bis zu einem gewissen Grade gesehen, daß sie zutreffen, schaffe die Beobachtung wenigstens die Möglichkeit einer negativen Auslese. Bei Werturteilen dagegen seien sich die Gelehrten nicht einmal darüber einig geworden, ob es überhaupt relevant ist, nach der Wahrheit zu fragen.

Bevor zum zweiten Punkt des Diskussionsprogramms übergegangen wurde, erteilte Prof. *Giersch* das Wort zu abschließenden Bemerkungen an Prof. *Weisser,* der noch einmal betonte, daß nicht die Frage der Begründbarkeit von Normen, sondern das Herausarbeiten anwendbarer, klarer Axiome und die Diskussion des Normen*inhalts* das Entscheidende sei, wie auch Hutchison hervorgehoben habe. Ähnlich wie Streeten erwarte auch er sich eine große Hilfe von Fortschritten der Anthropologie, die bei der Normeninterpretation, nicht aber bei der Normenrechtfertigung nützlich sein könne. Die Gegensätze zwischen Albert und anderen Diskussionsteilnehmern seien im wesentlichen sprachlicher Natur. Der Begriff „Technologie" sei nicht glücklich gewählt, weil er nicht zum Ausdruck bringe, daß die Technologie auf der Grundlage eines Bündels metaökonomischer Prämissen entwickelt ist. Da der Konflikt zwischen metaökonomischen Prämissen im Albertschen Technologiesystem zum Tragen komme, sehe er zwischen seiner und der Auffassung Alberts keinen großen Unterschied. Er zog aus der bisherigen Diskussion das Fazit, daß die Ausarbeitung des Inhalts einer Fülle metaökonomisier Prämissen in Angriff genommen werden muß.

Als zweiter Punkt des Diskussionsprogramms wurde die Frage behandelt:

Wie kann man die Normen so mit Aussagen der positiven Ökonomik und der Soziologie verknüpfen, daß sich praktisch brauchbare Bewertungsmaßstäbe (Kriterien) für die Beurteilung konkreter wirtschaftlicher Situationen, bestimmter wirtschaftlicher Veränderungen und alternativer wirtschaftspolitischer Maßnahmen ergeben? Wie kommt man vom abstrakten Normensystem zum konkreten wirtschaftspolitischen Programm?

Einleitend faßte Dr. *Glahe* die Stellungnahmen von Hutchison und Weisser zu diesem Problem zusammen, die hier — unter Verweisung auf die Berichte — stark verkürzt wiedergegeben werden. Für Hutchison

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ergäben sich zwei Teilfragen, nämlich 1. was sollte, 2. was kann getan werden. Die Antwort auf die erste Frage sei ein Problem der inhaltlichen Bestimmbarkeit hinreichend genauer Präferenzfunktionen, die Beantwortung der zweiten Frage ein Problem der Bestimmbarkeit von Möglichkeitsfunktionen. Bei der Einpassung realer politischer Probleme in ein System von Präferenzfunktionen stoße man auf Schwierigkeiten, weil bei der Beschreibung von Normen wie etwa der maximalen Wohlfahrt für die Gemeinschaft eine räumliche (Weltwohlfahrt, nationale Wohlfahrt) und eine zeitliche (Wohlfahrt der gegenwärtigen oder der zukünftigen Generation) Dimension gefunden werden müsse. Auch gegen die Bestimmung von Möglichkeitsfunktionen seien Einwendungen zu erheben, weil die Wahl der Mittel in der Praxis immer eine Wahl im Bereich von Unsicherheiten sei. Hutchison komme daher zu dem Schluß, daß sich ein politisches Problem technologisch nicht lösen läßt, weil das Funktionssystem nicht bestimmt werden kann. Zur Lösung eines politischen Problems müßten vielmehr Methoden der „art of political economy" herangezogen werden, d. h. daß Abschätzungen von Möglichkeitsfunktionen erfolgen und Mutmaßungen über unbestimmte Normen angestellt werden müssen. Prof. Weisser halte es für notwendig, ein Programm für eine sozialwissenschaftliche Grunddisziplin aus Empfehlungen und Warnungen zu entwickeln und vorzuschlagen. Aufgaben dieser Grunddisziplin seien

1. die Aufstellung eines geordneten Systems metasozialökonomischer Prämissen praktischer Art;
2. die Durchführung einer Zeitanalyse, wobei es auf die Erklärung der historischen Dynamik ankommt und ethnologische und soziologische Studien zu berücksichtigen sind;
3. die Überprüfung und Herausarbeitung einer endlichen Zahl denkbarer Gesellschaftstypen und — bezogen auf den wirtschaftlichen Bereich — Wirtschaftsordnungen, sowie eine generelle Vorentscheidung für einen ganz bestimmten Typ;
4. die Ausbildung eines Apparates von Grundbegriffen, der für alle sozialwissenschaftlichen Bereiche brauchbar zu sein hat;
5. die Ableitung von Regeln für eine Mehrzahl von Gesinnungspositionen.

Aus diesen verschiedenen Aufgaben der Grunddisziplin seien kompatible Lehrsätze zu entwickeln, die als praktische Axiome in die praktischen Teile sozialwissenschaftlicher Lehren eingehen.

Prof. *Giersch* eröffnete die Diskussion mit dem Hinweis auf einen nach seiner Meinung zwischen Hutchison und Albert bestehenden Gegensatz. Während Albert sein Referat mit dem Hinweis einleite, daß der Neonormativismus seine Begründung aus einer *Unter*schätzung der Leistungs-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fähigkeit der positiven Theorie herleite, weise Hutchison an Hand einiger Beispiele nach, daß die Leistungsfähigkeit der wertfreien Wissenschaft viel geringer als erwünscht ist. Daraus folgere Hutchison, daß uns nur eine Rückkehr zu einer „art of political economy" übrig bleibe. Diese Auffassung teile er weitgehend, was jedoch nicht ausschließe, der Forderung von Albert zuzustimmen, den wesentlich größeren Bereich, in dem wir nichts oder nicht genug wissen, in stärkerem Maße zu explorieren.

Auf seine im Vergleich zu Hutchison unterschiedliche Bewertung der positiven Ökonomik angesprochen, meinte Dr. *Albert,* daß zwar zuzugeben sei, daß wir gewisse Dinge nicht wissen. Wenn wir aber gewissen Hypothesen den Vorzug geben, weil sie uns richtiger erscheinen als andere, so sei das kein Werturteil. Eine subjektive Vermutung über die Richtigkeit von Hypothesen sei kein Werturteil über die Vorzugswürdigkeit eines Zustandes.

Darauf erwiderte Prof. *Giersch,* daß dann die Forderung der Wirtschaftspolitik an die Wirtschaftswissenschaftler auf eine Überforderung hinauslaufe. Denn wenn wir Antworten auf Fragen geben sollen, die wir nicht beantworten können, so daß wir mit nicht hinreichend getesteten Hypothesen arbeiten müssen, würden doch praktisch Wertungen mit Aussagen über faktische Zusammenhänge vermengt. Die fehlende Testmöglichkeit im Bereich der positiven Ökonomik mache eine Trennung der ideologischen von den positiven Elementen unmöglich. Wir könnten ja, wie Hutchison festgestellt habe, introspektiv für uns selbst noch nicht einmal feststellen, inwieweit ein bestimmtes praktisches Urteil auf Wunschdenken oder unterschiedliche Auswertungen von Statistiken oder sonstigen Fakten zurückgeht. Noch schwieriger sei dann aber die Feststellung, wodurch sich die Auffassungen zweier Wirtschaftswissenschaftler unterscheiden, die sich zu wirtschaftspolitischen Fragen äußern.

Dr. *Albert* entgegnete, daß zwar in der praktischen Situation vielfach nicht zu unterscheiden sei, ob ein Nationalökonom einer Hypothese den Vorzug gibt, weil sie für ihn mit einem Werturteil in Beziehung steht oder weil er sie nicht genügend überprüft hat. Aber diese Schwierigkeit bestehe für die Normativisten wie für die Nichtnormativisten. Das Problem der Unsicherheit trete nicht bei der Aufstellung der allgemeinen Technologie auf, sondern nur bei der Anwendung auf eine konkrete Situation. Hier müsse natürlich die Risikopräferenzfunktion eines Politikers in Rechnung gestellt werden. Das könne aber nicht schon bei der Aufstellung der allgemeinen Technologie geschehen. Auf die Frage von Prof. *Giersch,* ob diese Technologie auf konkrete Situationen anwendbar sein soll und ob bei der Konkretisierung seiner Technologie dieses Problem ohnehin bestehe, antwortete Dr. *Albert,* daß er zwischen Technologie und Anwendung scharf unterscheide. Wenn man das nicht tue,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaffe man sich unnötige Schwierigkeiten in bezug auf das Werteproblem.

Dem Standpunkt von Albert pflichtete Prof. *Weisser* zunächst bei. Alberts Auffassung, daß Wertungen erst bei der Anwendung der Technologie auf die konkrete Situation ins Spiel kommen, gehe aber einen Schritt zu weit, da wir bei allen komplizierten Entscheidungen über Ordnungen von sozialen Zuständen generelle Vorentscheidungen für eine allgemeine Konzeption brauchten. Entscheide man sich beispielsweise für die soziale Marktwirtschaft, so habe man sich damit noch nicht für ein bestimmtes Verhalten in einer ganz bestimmten Situation entschieden. Weil alle sozialen Prozesse in einer totalen Interdependenz stehen, müsse erst klargestellt werden, wie man sich die Ordnung im Ganzen denkt. Das dürfe allerdings nicht zu einer dogmatischen Vergewaltigung des sozialen Lebens führen, wie z. B. zur Forderung nach der Marktkonformität aller wirtschaftlichen Maßnahmen, weil dieses Kompatibilitätsproblem immer und immer wieder Schwierigkeiten mache.

Prof. *Giersch* fragte dann Herrn Streeten, ob nach seiner Meinung Weisser den Versuch macht, eine „Social-Welfare-Function" zu konstruieren, wenn er aus Grundentscheidungen Systeme ableiten wolle, die für praktische Entscheidungen maßgeblich sein sollen, oder ob sich die Bemühungen von Weisser von denen Bergsons, Arrows und Samuelsons dadurch unterscheiden, daß es Weisser um eine inhaltliche Interpretation dessen gehe, was bei der Social-Welfare-Function formal bleibt.

Herr *Streeten* wies einleitend auf die Schwierigkeiten der Interpretation der Social-Welfare-Function hin.

Bergson habe in einem Gespräch mit ihm die damals allgemeine anerkannte Interpretation „seiner" Funktion und im besonderen auch die Interpretation durch Arrow abgelehnt. Denn es könne nicht die Aufgabe sein, eine allgemeine Funktion für alle zu formulieren, sondern nur, soziale Gruppen mit homogenen Wertsystemen (Bauern, Gewerkschaften, eine politische Partei) herauszugreifen und für diese zu zeigen, welche rationale Wirtschaftspolitik ihrem Wertsystem entspricht. Bergson habe in diesem Sinne von einem „economic consultant" gesprochen, der sagt: „Bringt mir Eure Werturteile ('Social Welfare Functions') und ich zeige Euch, was Ihr tun sollt." In der Arrowschen Interpretation werde die Funktion mit dem Entscheidungsprozeß verbunden, durch den man allgemeine Zustimmung zu einer Politik gewinnen kann. In anderen Interpretationen komme so etwas wie Rousseaus „volonté general" zum Ausdruck. Little interpretiere die Funktion als hierarchische Ordnung aller möglichen relevanten ökonomischen Situationen, die entweder in ihrer Ganzheit angewendet werden müsse oder zu nichts gut sei. Andere Interpretationen wiederum ließen Teilfunktionen in dem Sinn zu,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

daß sie nur für Teile der Gesellschaft gültig sind oder auch nur für teilweise Verbesserungen, nicht für eine „All-or-nothing"-Politik. Wegen dieser vielfachen Möglichkeiten der Interpretation falle es ihm schwer, die Frage von Giersch zu beantworten. Nicht im Sinne von Weissers Versuch seien nach seiner Meinung die Interpretationen, die in der „Social-Welfare Function" ein utopisches „All-or-nothing-System" oder soziale Entscheidungsprozesse sehen. Der Absicht Weissers stünden jene Interpretationen näher, die auch Teilfunktionen sowohl in bezug auf einzelne Gruppen wie auch auf Handlungen anerkennen. Weisser habe aber sicher mit der „Social Welfare Function" den Glauben gemein, daß es möglich oder fruchtbar ist, die Ziele von den Mitteln zu trennen und durch die Konfrontation einer Ziel- oder Wertsphäre mit der wissenschaftlichen Kausalsphäre der Nationalökonomie politische und praktische Empfehlungen abzuleiten.

Gegen die Bemühungen um die Bestimmung und Interpretation der Wohlfahrtsfunktion habe er aber kritisch einzuwenden, daß sich diese Funktion in einem zweifachen Sinn ändert: erstens nähmen viele der von den Zielen getrennten Mittel selbst den Charakter von Zielen an und zweitens änderten sich viele der Ziele im Hinblick auf die Mittel, die zur Verfügung stehen, um die Social-Welfare-Function herauszuarbeiten.

Zum Problem der Unsicherheit wolle er noch feststellen: die Anwesenden stimmten wohl darin überein, daß sich für ein isoliertes Ziel eine Technologie entwickeln lasse. Auch für mehrere, komplementäre Ziele sei das möglich. Schwierigkeiten träten aber auf, wenn entweder Ziele miteinander konkurrieren oder wenn über die Wege zur Zielerreichung Unsicherheit besteht. Der Konflikt zwischen konkurrierenden Zielen sei durch die Aufstellung einer Art Index der Ziele, somit durch eine Gewichtung der Ziele lösbar. Dann könne eine Wohlfahrtsfunktion abgeleitet werden. Selbst wenn aber bei Nationalökonomen über die Ziele, ihre Gewichtung und über die Einschätzung der Unsicherheiten Übereinstimmung besteht, so könnten doch bei diesen übereinstimmenden Nationalökonomen die Auffassungen über die zur Zielerreichung einzuschlagenden Wege allein deswegen divergieren, weil sie unterschiedliche Risikopräferenzen haben. Daher glaube er nicht, daß man Ziele und Mittel voneinander trennen kann. Vielmehr müsse der Zusammenhang zwischen Mitteln und Zielen stets im Auge behalten werden.

Zum Problem der Gewichtung stellte Prof. *Neumark* an Streeten die schon einmal an Albert gestellte, aber noch offene Frage, wie zu gewichten ist. Solle man sich dabei mit der Feststellung begnügen, daß im Konfliktfall ein Ziel A dem Ziel B vorgezogen wird, weil A wichtiger zu sein scheint? Dann sei sofort zu fragen, warum A wichtiger zu sein scheint als B. Oder gehe Streeten soweit, kardinal gewichten zu wol-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

len? Die Beantwortung dieser Frage scheine ihm für die Lösung des Problems bedeutend, wie man vom abstrakten Normensystems zum konkreten wirtschaftspolitischen Programm kommen kann.

Um gewichten zu können, sei es, so antwortete Herr *Streeten,* erforderlich anzugeben, wieviel wir von einem Ziel aufzugeben bereit sind, um eine gewisse Quantität eines anderen Zieles erreichen zu können. Wir müßten uns zum Beispiel im klaren sein, welches Opfer an Gerechtigkeit uns eine 50-, 10- oder 5prozentige Gütervermehrung wert ist.

In diesem Zusammenhang hielt Prof. *Krelle* die Entwicklung einer „Social-Welfare-Function" für unabdingbar, wenn man vom abstrakten Normensystem zum konkreten wirtschaftspolitischen Programm kommen will. Dem stünden zweifellos große Schwierigkeiten entgegen, insbesondere die Existenz unterschiedlicher Präferenzen in einem Entscheidungsgremium sowie die mangelhafte Kenntnis der Präferenzen einschließlich der Risikopräferenzen. Krelle berichtete dann noch vom Versuch Frischs, für Indien durch die Erfassung der Präferenzen der politischen Führerschaft eine Wohlfahrtsfunktion aufzustellen, an Hand deren Frisch wirtschaftspolitische Empfehlungen ausgearbeitet hat.

Dagegen meinte Prof. *Weisser,* mit dem Gerede von der sozialen Wohlfahrtsfunktion sei überhaupt nichts anzufangen. Wie wolle man z. B. eine Wohlfahrtsfunktion zur Entscheidung des Konflikts aufstellen, der sich daraus ergibt, daß in entwickelten Volkswirtschaften Summen für die Astronautik aufgewendet werden, die zur Milderung oder Beseitigung des Hungers von Millionen Menschen dienen könnten? Die Problematik der Zielkonflikte sei mit einer Wohlfahrtsfunktion überhaupt nicht lösbar. Er empfahl daher die Aufstellung von Katalogen möglicher Konflikte, denen der wirtschaftspolitische Berater begegnet. Für diese Konfliktfälle müßten dann Axiome formuliert werden. Außerdem sollten wir uns auch darüber klar sein, daß es unmöglich ist, die Rangordnung der Ziele zu quantifizieren, weil diese Axiome nicht mit eindeutigen Zahlenindices versehen werden könnten. Demgegenüber trete er für eine topologische Aussage ein. Ihm liege, so meinte Weisser zur Frage von Giersch an Streeten, ob Weissers Bemühungen auf eine Interpretation der sozialen Wohlfahrtsfunktion hinauslaufen, nichts ferner, als sich im abstrakten Raum von Präferenzen zu bewegen. Die von Streeten aufgeworfene Frage der Ziele und Mittel müsse irgendwann während dieser Arbeitstagung noch einmal aufgegriffen werden. Es sei aber erst eine Verständigung darüber nötig, was mit Zielen eigentlich gemeint ist, da es vordergründige Ziele gebe, die unter einem anderen Aspekt als Mittel erscheinen.

Die Unterschiede in den Auffassungen von Streeten und Weisser seien, so formulierte Prof. *Timm* seinen Eindruck, sprachlicher Natur und daher harmonisierbar. Ohne Zielvorstellungen und ohne soziale Wohl-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fahrtsfunktion könne man nicht auskommen. Es könne unterstellt werden, daß in einer Wohlfahrtsfunktion die ökonomischen und metaökonomischen Prämissen enthalten sind. Allerdings halte er es für unmöglich, eine Wohlfahrtsfunktion generell ohne Bezugnahme auf konkrete Situationen aufzustellen. Gerade die konkrete Situation aber mache Präferenzen erkennbar, die bei einer generellen Formulierung der Wohlfahrtsfunktion unberücksichtigt bleiben. Daher sollten wir auch nicht eine generelle Wohlfahrtsfunktion diskutieren, sondern an Hand konkreter Situationen und unserer Zielvorstellungen fragen, wie unsere Wohlfahrtsfunktion aussieht.

Den Standpunkt, daß die diskutierten Probleme an Hand der Analyse konkreter Situationen leichter zu lösen sind, vertrat auch Prof. *Müller* (Freiburg). Die Möglichkeit der Aufstellung einer Wohlfahrtsfunktion rücke um so näher, je gleichförmiger die gesetzten Ziele sind. Freilich werde die Aufstellung einer Wohlfahrtsfunktion außerordentlich schwierig, nicht aber unmöglich, wenn man — wie Weisser — von derart heterogenen Zielen ausgeht wie der Entwicklung der Astronautik einerseits und der Beseitigung des Hungers von Millionen darbender Menschen andererseits. Eine Brücke zwischen sehr heterogenen Zielen lasse sich vielleicht auf der Basis einer gemeinsamen Kultur schlagen. Jedenfalls aber sollte man das Problem wirtschaftspolitischer Entscheidungen nicht generell, sondern am speziellen Fall behandeln.

Die Auffassung, ohne eine soziale Wohlfahrtsfunktion sei nicht auszukommen (Krelle, Timm), hielt Dr. *Albert* für präzisionsbedürftig. Wenn damit gesagt sein soll, daß man in der konkreten Situation nicht ohne die Aufstellung einer Rangordnung von Zielen und Mitteln auskommen kann, so sei das akzeptabel. Aber das besage ja der Gedanke einer „Social-Welfare-Function" im Sinne von Arrow nicht, er ziele vielmehr auf eine allgemeine Regel ab, die sämtliche möglichen Situationen in bestimmter Weise ordnet und sämtliche individuellen Präferenzstrukturen dabei berücksichtigt. Prof. Krelle habe von der von Frisch für Indien entwickelten Wohlfahrtsfunktion berichtet. Ihn interessiere daher, ob diese Funktion eine paretianische Wohlfahrtsfunktion darstellt, die sämtliche Präferenzen enthält.

Prof. *Krelle* hielt Albert entgegen, daß er in unzulässiger Weise ein theoretisches Konzept (Arrow) mit der faktischen Anwendung von Zielfunktionen vermenge. Darauf erwiderte Dr. *Albert,* gerade dieses Beispiel zeige, daß mit dem Begriff der Wohlfahrtsfunktion Schindluder getrieben werden kann. Das Anliegen von Frisch sei praktisch gut realisierbar, liege aber keinesfalls im Sinne des — nach seiner Meinung utopischen — Arrow-Approach.

Dagegen machte Prof. *Giersch* geltend, Arrow halte auch eine diktato-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rische Wohlfahrtsfunktion für möglich. Eine volle Ordnung sei nach Arrow nur möglich, wenn sie diktatorische Elemente enthält.

An dieser Stelle schlug Dr. *Borchardt* vor, die wichtige Frage nach dem Charakter und Inhalt der sozialen Wohlfahrtsfunktion weiterzudiskutieren. Abgesehen von dem schon von Hutchison angesprochenen Problem der Definition der regionalen Dimension komme es besonders darauf an, wer über die in die Wohlfahrtsfunktion eingehenden Zielsetzungen entscheidet. Vielen unserer wirtschaftspolitischen Konzeptionen liege noch das monarchische Prinzip, d. h. die Auffassung zugrunde, daß eine Entscheidungsinstanz mit Hilfe Sachverständiger die Zielsetzungen bestimmt. Wenn es um die Aufstellung einer Wohlfahrtsfunktion für eine pluralistische Gesellschaft geht, könnten aber weder ein Kaiser noch die Vertreter der herrschenden Klasse — wie im Falle der Wohlfahrtsfunktion für Indien von Frisch — als wirkliche Repräsentanten der Gesellschaft angesehen werden. Obwohl Interessenkollisionen für die pluralistische Gesellschaft also typisch seien, suche man noch immer Sachverständigenentscheidungen. Das komme besonders klar in der Forderung zum Ausdruck, ein Axiomensystem solle ohne Berücksichtigung der Interessentenmeinungen entwickelt werden. Da aber der „Interessentenhaufen" die Gesellschaft ausmache, sollte er nicht etwas sein, was den Ökonomen stört.

Herr *Streeten* äußerte zur Wohlfahrtsfunktion, daß Arrow die Problematik der sozialen Wohlfahrtsfunktion auf ein falsches Geleise geschoben habe. Bergson habe mit dieser Funktion einerseits ein Instrument schaffen wollen, um Dritte, z. B. die Gewerkschaften oder die Farmer, darüber zu beraten, mit welchen Mitteln sie ihre Zielsetzung realisieren können. Andrerseits habe ihm aber auch vorgeschwebt, die Zielsetzungen bestimmter Programme selbst auf ihre Widerspruchsfreiheit und auf ihre Realisierungschancen hin zu untersuchen. Er glaube, Bergson hatte nie die Absicht, eine Art demokratischer, universaler, rein formaler Wohlfahrtsfunktion aufzustellen.

Dr. *Jochimsen* bat Herrn Albert, zu folgendem Problem Stellung zu nehmen: Streeten vertrete die Meinung, daß innerhalb der wissenschaftlichen Analyse — also nicht in der Basis — wegen der Unsicherheiten ein Bewertungsproblem auftaucht, während Albert wissenschaftliche Analysen ohne Bewertungen für möglich halte. Der reine Sozialökonom im Albertschen Sinne brauche testbare Hypothesen. Da es aber Situationen geben könne, die das Arbeiten mit noch nicht oder überhaupt nicht testbaren Hypothesen bedingen, sei zu fragen, nach welcher Regel sich dann der Ökonom verhalten soll.

Ergänzend dazu stellte Prof. *Hoffmann* fest, daß bei der sozialen Wohlfahrtsfunktion oft die allgemeine Technologie in Form der Möglichkeitsfunktion vorausgesetzt werde. In einer konkreten Situation hin-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gegen werde vom Fachmann eine ad-hoc-Aussage, Prognose oder Stellungnahme verlangt. Dabei trete das Problem der Unsicherheit und der Risikopräferenzen in erhöhtem Maße auf, weil wir wissen müssen, welche Kosten für die Erstellung dieser Sozialtechnologie überhaupt getragen werden können und sollen und weil sich während der Erstellung der Technologie die Situation laufend verändert, so daß Kosten in Form verpaßter Gelegenheiten auftreten. Daraus sei zu ersehen, daß immer dann, wenn eine Technologie erst erstellt werden muß, Wertkriterien zugrunde gelegt werden müssen.

Prof. *Giersch* konstatierte, über die Frage, wie man vom abstrakten Normensystem zum konkreten wirtschaftspolitischen Programm kommen kann, habe eine Übereinstimmung noch nicht erzielt werden können. Aber die relevanten Probleme, nämlich das der Konstruktion von Präferenz- oder Wertsystemen, der Erforschung der wirtschaftspolitischen Möglichkeiten im Sinne der Möglichkeitsfunktion und das der Unsicherheit seien herausgearbeitet worden. Mit Zustimmung des Auditoriums ging Giersch zur dritten Frage der Tagesordnung des Vormittags über:

Welche besonderen Fragen ergeben sich bei dem umgekehrten Weg, konkrete wirtschaftspolitische Programme oder Empfehlungen auf ihre normativen Prämissen hin zu untersuchen? Kann man insbesondere feststellen, inwieweit Meinungsunterschiede in wirtschaftspolitischen Fragen auf unterschiedlichen Normensystemen beruhen oder auf unterschiedlichen Diagnosen, unterschiedlichen Prognosen über die Wirkungen alternativer Maßnahmen, unterschiedlichem Informationsgrad und unterschiedlichen Kriterien für das Verhalten in ungewissen Situationen?

Da dieser Punkt durch die Diskussion zur vorhergehenden Frage bereits zum Teil gedeckt und die Zeit sehr vorgerückt war, wandte sich die Diskussion der vierten Frage zu:

Können wirtschaftliche Diagnosen und Prognosen wirklich wertfrei sein?

Dr. *Glahe* führte als Berichterstatter aus, Weisser unterscheide zwischen der logischen und psychologischen Möglichkeit der Wertfreiheit von Diagnosen und Prognosen. Beides sei durch entsprechende Erziehung des Nachwuchses grundsätzlich erreichbar. Nach Hutchison ergebe sich das Problem der Wertfreiheit von Diagnosen und Prognosen aus dem Selektionsproblem. Bereits die Auswahl der zu diagnostizierenden Erscheinungen erfordere Wertungen, was aber nicht bedeute, daß innerhalb des diagnostischen Prozesses bewertet werden muß oder daß die Ergebnisse nicht wertfrei sind. Ein (historisches) Selektionsproblem bestehe weiter bei der Beschreibung des Entstehens des gegenwärtigen Zustandes. Wenn ein ganz bestimmtes, begrenztes Phänomen zu diagno-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stizieren ist, seien präzise Hypothesen in bezug auf die relevanten Ursachen möglich. Größer dagegen seien die Probleme bei der Selektion in bezug auf die Hypothesen wissenschaftlicher Aussagen. Denn praktisch gebe es zumeist eine Reihe höchst ungewisser Hypothesen, die noch dazu in Konflikt miteinander stehen. Wenn es nicht möglich ist, den Beweis für die Hypothesen im Sinne einer Überprüfung am empirischen Tatbestand zu führen, ergebe sich grundsätzlich die Möglichkeit, daß das Selektionsproblem bei den Hypothesen ein Werturteilsproblem wird. Daher könnten Diagnose und Prognose nur bis zu dem Grad wertfrei sein, in dem eine kritische Untersuchung widersprüchlicher Hypothesen möglich ist.

In diesem Zusammenhang warf Prof. *Giersch* das folgende, in den Berichten nicht angesprochene Problem auf. In seinem Buch „Volkswirtschaftliche Saldenmechanik" schreibt Prof. Stützel[3]:

„Wo auch immer bei nationalökonomisch-theoretischen Aussagen oder auch bei Aussagen zurückblickender Beschreibung der Zusammenhänge in historischen wirtschaftlichen Verläufen an Stelle des vollständigen Gefüges aller notwendigen und hinreichenden Bedingungen gewisse Faktoren hervorgehoben werden und dadurch ausgezeichnet werden, daß man sie zur Ursache oder Mitursache bestimmter Erscheinungen stempelt, wird notgedrungen der strenge Funktionalismus der reinen Theorie verlassen und eine in gewissen Grenzen willkürliche Bewertung vorgenommen."

An anderer Stelle heißt es[4]:

„Jede Entscheidung darüber, welche der erwähnenswerten Bedingungen für das Zustandekommen eines wirtschaftlichen Effekts ... ausdrücklich als ‚Ursache' oder ‚Mitursache' des Effekts bezeichnet werden soll, (impliziert) noch eine (wertende) Entscheidung darüber, von welcher Kombination von Bedingungen man im fraglichen Sachzusammenhang annehmen darf, sie seien ‚normalerweise' erfüllt, also in bezug auf die betreffende Fragestellung als invariable ‚Daten' anzusehen. Das hier zutage tretende methodische Prinzip ähnelt dem, das bei der zivilistischen Theorie von der ‚adäquaten Verursachung' Anwendung findet. Auch hier handelt es sich darum, aus einer Fülle gleichrangiger notwendiger Bedingungen eine oder einige als die ‚adäquate Ursache' bzw. ‚adäquate Mitursache' hervorzuheben."

Giersch verdeutlichte dann diese Problematik am Beispiel der beklagten, als zutreffend unterstellten Verschlechterung der Wettbewerbslage der deutschen Industrie, die zurückgeführt werden könnte: auf sinkende Produktivität, auf mangelnde Anstrengungen zur Produktivitätssteigerung, auf sinkende Arbeitserträge, auf eine kräftige Tariflohnerhöhung, auf unterlassene Exportpreissenkungen, auf die Aufwertung. Ein Problem ergebe sich nun aus der Frage, inwieweit eine als Ursache angesehene Erscheinung, z. B. die Aufwertung, Datum oder Problem ist. Sei eine Erscheinung, etwa die Aufwertung, ein Datum, das Anpassungen

[3] Wolfgang *Stützel*, Volkswirtschaftliche Saldenmechanik, Tübingen 1958, S. 88.

[4] Ebda., S. 89 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

verlangt, dann scheide diese Erscheinung als adäquate Ursache aus. Werde aber eine Erscheinung nicht als Datum, sondern als Problem angesehen, dann könne sie adäquate Ursache sein. Zu dieser Problematik komme noch, daß im Gegensatz zur naturwissenschaftlichen Explikation bei sozialen Erscheinungen auch Unterlassungen zu den adäquaten Ursachen rechnen können, wie etwa dann, wenn man es nach der Konkurrenztheorie als normal ansieht, daß sich die Unternehmer bei rückläufiger Nachfrage durch Preissenkungen anpassen. Daraus könne gefolgert werden, daß wir, um Ursachen oder Mitursachen aufdecken zu können, vorher definieren müssen, was als normal anzusehen ist bzw. daß wir vorher die Rollen definieren müssen, die Personen oder Gruppen als Träger ökonomischer Macht in der Gesellschaft haben. Wenn z. B. die Sorge für ein ständiges Zahlungsbilanzgleichgewicht in die Rolle der Regierung und der Zentralbank fällt, müsse eine Aufwertung als normal angesehen werden und scheide damit als adäquate Ursache aus. Auf Grund dieser Zusammenhänge sei ohne ein System normativer Rollen nicht auszukommen, d. h. mit anderen Worten, daß bestimmte Unterschiede in Diagnosen auf unterschiedliche Definitionen der sozialen Rollen verschiedener Gruppen und Träger ökonomischer Macht zurückgeführt werden können.

Prof. *Timm* machte dazu geltend, daß hier verschiedene Dinge auf einer gemeinsamen Ebene behandelt werden. Man könne durchaus Ursachenforschung im Sinne der Naturwissenschaft treiben. Giersch habe aber von *adäquaten* Ursachen gesprochen. Darin liege in der Tat eine ein Werturteil beinhaltende Selektion. Es handle sich dann aber nicht mehr um die Frage, was für den Eintritt von Ereignissen verantwortlich gewesen sein kann, sondern um das andere Problem der Feststellung adäquater Ursachen, bei der Tabus gesetzt werden.

Prof. *Giersch* erwiderte, daß das Problem sofort wieder auftauche, wenn man ein komplexes Problem, wie etwa das der Lohn-Preis-Spirale innerhalb einer begrenzten Zeit und auf begrenztem Raum untersuchen muß, denn dann sei man vor die Frage gestellt, welche Gesichtspunkte in den Vordergrund treten, was als normal anzusehen ist, was vernachlässigt werden kann.

Das Selektionsproblem schien auch Prof. *Wallich* ungeheuer wichtig. Denn die Schwierigkeit sei doch, daß beim Rückgriff auf allgemeine Normen die Unmöglichkeit wissenschaftlicher Schlüsse klar zutage trete. Beschränke man sich dagegen in der Auswahl, dann erwiesen sich die meisten Probleme als nicht so weittragend, daß alle sozialen Konflikte mit ins Spiel kommen müssen. Man komme bei dieser Beschränkung dann zwar nicht zu allgemeinen, aber doch zu operablen Entschlüssen.

Ebenso hielt es Dr. *Rüstow* nicht für sinnvoll, das ganze, eine Wirkung hervorrufende Ursachenbündel zu analysieren, sondern nur inso-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

weit, als für die Ursachenfaktoren die Möglichkeit einer Änderung besteht. Der Umfang der Diagnose hänge somit davon ab, inwieweit man bestimmte Faktoren als veränderungsfähig ansieht. Das sei eine Entscheidungsfrage. Die Fragestellung bei der Diagnose ändere sich je nachdem, wieweit man auf die Ursachen zurückgeht und wieweit man sie als veränderlich ansieht.

Den Auffassungen von Wallich und Rüstow vermochte sich Prof. *Richter* nicht anzuschließen. Er sehe nicht ein, wieso wir als Wissenschaftler zwischen Ursachen auszuwählen haben, denn was an Ursachen für ein Ereignis bekannt ist, müsse auch angegeben werden.

Daraufhin stellte Prof. *Giersch* das Problem noch einmal dar. Für eine vollkommene Diagnose, die der Forderung von Richter entsprechen würde, wäre eine Unzahl notwendiger Bedingungen zu nennen und zwar jede Bedingung, ohne die das zu erklärende Ereignis nicht eingetreten wäre. Dann tauche die Frage auf, ob alle diese notwendigen Bedingungen gleichrangig sind. Ist das nicht der Fall, dann trete das Problem der Bewertung der adäquaten oder nicht adäquaten Verursachung auf. Kompliziert werde das Problem im sozialwissenschaftlichen Bereich dadurch, daß zu den notwendigen und adäquaten Bedingungen nicht nur Handlungen, sondern auch Unterlassungen gezählt werden müssen.

Auch Dr. *Albert* betrachtete es als Aufgabe der Wissenschaftler, aufzuzeigen, was als „normal" anzusehen ist. Das von Giersch ebenfalls angesprochene Problem der Kausalrelevanz sei jedoch eine Frage der faktischen Überprüfung, nicht der Wertentscheidung.

Dr. *Gäfgen* hielt den Ausdruck der Kausalität im Zusammenhang mit wirtschaftspolitischen Diagnosen überhaupt für vermeidbar, wenn man eine Diagnose als Erklärung der Entstehung der jetzigen Situation definiere. Zur Erklärung sei dann nur die Ausgangslage zusätzlicher irgendwelcher Gesetzmäßigkeiten erforderlich.

Diese Auffassung lehnte Prof. *Giersch* ab. Zwar könne die Aufgabe der Diagnose rein explikativ definiert werden, aber es gebe mehrere Diagnosenkonzepte. Daher könne durchaus der Standpunkt vertreten werden, daß ein Beitrag zur Versachlichung der Wirtschaftspolitik die Aufdeckung der hinter verschiedenen Diagnosen steckenden Normen bedingt, daß also die unterschiedlichen Definitionen sozialer Rollen herausgearbeitet werden müssen.

Das Studium der Rollen sozialer Gruppen und der Überprüfung ihrer Gesetzmäßigkeit oder Regelmäßigkeit wollte Dr. *Schneider* (Köln) noch als explikative Aufgabe angesehen wissen. In erster Linie müsse bei der Diagnose versucht werden, die notwendigen und hinreichenden Bedingungen möglichst vollständig herauszufinden. Dazu gehöre natürlich auch das Studium sozialer Rollen, die Erfassung typischer Verhaltensweisen und der Versuch ihrer Definition.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dem Standpunkt von Gäfgen und Schneider schloß sich Prof. *Weisser* an. Er versuchte zu präzisieren: beim Stützel-Problem komme im konkreten Fall eine Mehrzahl anwendbarer Ursachen in Frage. Wenn nun ein bestimmter Nationalökonom eine bestimmte Ursache als Hypothese bezeichnet, trete einmal die Frage auf, inwieweit er von Wunschdenken frei ist. Das zu eruieren sei Sache der Psychologie, nicht eine Frage des Wertens. Zum andern stelle sich die Frage, welche Hypothesen der Nationalökonom für seine Untersuchung heranziehen sollte. Erst hier handle es sich um eine echte Wertung.

Als klassisches Beispiel des Stützel-Problems führte Herr *Streeten* den Autounfall an, an dem er zeigte, daß die Diagnose der Unfallursachen von der Strategie und Therapie der Instanzen abhängt, die für die Verhütung von Unfällen verantwortlich sind. Die Mehrzahl indirekter und zu allgemeiner Ursachen scheide als Unfallursache aus. Ihm scheine klar, daß die Diagnose eine Frage des Interesses, der Strategie und der Therapie ist.

Prof. *von Beckerath* machte noch darauf aufmerksam, daß der Begriff der adäquaten Verursachung ein strafrechtlicher Begriff ist. Aus der Vielzahl der für einen Autounfall verantwortlichen Ursachen suche der Richter die juristisch relevante Ursache. Diese könne gefunden werden, weil man einen normalen Ablauf der Ereignisse hypostasieren könne, aus dem sich die juristisch relevante Ursache, etwa ein Fehler des Chauffeurs, heraushebt. In unserer Wissenschaft sei das Problem schwieriger. Er habe aus der Diskussion noch nicht entnehmen können, wie man die Normalität des Ablaufs ökonomischer, sozialer Erscheinungen fixieren kann. Wenn man die Normalität nicht fixieren kann, könne man auch nicht mit dem Begriff der adäquaten Verursachung arbeiten. Man komme z. B. bei einer Diagnose über die Lage der Kohle- und Stahlindustrie unter der Voraussetzung eines Wettbewerbssystems zu völlig anderen Ergebnissen und einem anderen Begriff der Normalität als ohne diese Voraussetzung.

Wegen Ablaufs der für die Diskussion zur Verfügung stehenden Zeit mußte Prof. Giersch die Vormittagssitzung schließen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1. Tag (Montag, 2. 4. 1962, nachmittags)

Grundlagen, Grenzen und Entwicklungsmöglichkeiten der Wohlfahrtsökonomik

Diskussionsleitung: Prof. Dr. H. Giersch

Für den Nachmittag hatte Dr. *Pahlke* die Aufgabe übernommen, die Stellungnahme der Referenten zu den einzelnen Punkten der von Prof. Giersch entworfenen Tagesordnung kurz darzulegen. Die erste Frage lautete:

Wohlfahrtsökonomik wozu?

Sohmen setze die normative Ökonomik der Wohlfahrtsökonomik gleich. Es gebe für ihn keine wirtschaftspolitische Empfehlung oder Entscheidung, die nicht auf bestimmten Werturteilen basiert. Wenn man jede wohlfahrtsökonomische Überlegung ablehne, so bedeute das die Ablehnung jedes wirtschaftspolitischen Urteils mit Allgemeingültigkeitsanspruch. Jochimsen halte die normative Ökonomik als Wissenschaft für notwendig, um ein Korrektiv gegen die mißbräuchliche Verwendung wissenschaftlicher Instrumente in der Politik der Interessenten zu haben. Nach Jochimsen sei Ziel der normativen Ökonomik die Entwicklung von Grundlagen für konkrete wirtschaftspolitische Entscheidungen. Er betone aber, daß die normative Ökonomik nur insoweit Bedeutung hat, als die Erkenntnisse der positiven Ökonomik nicht ausreichen.

Da keine weiteren Wortmeldungen vorlagen, erstattete Dr. *Pahlke* Bericht zur Frage:

Welche normativen Implikationen enthält die paretianische Wohlfahrtsökonomik?

Jochimsen nenne folgende normativen Implikationen:

1. das individualistische Vorurteil [a) in die gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion gehen nur individuelle Versorgungszustände ein; b) jeder weiß am besten, was für ihn gut ist];
2. die Hypothese der gesellschaftlichen Unabhängigkeit von Gruppen und Individuen [die Wertungen der Individuen werden als voneinander unabhängig betrachtet];

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. das konservative Vorurteil (eine Besserstellung tritt nur bei Nutzenerhöhungen ein, Einkommensumverteilungen werden nicht berücksichtigt, also der status quo bevorzugt);
4. die statische Annahme (zeitliche Einflüsse auf die Präferenzstrukturen bleiben unberücksichtigt).

Frau Dr. Lauschmann führe — über Jochimsen hinausgehend — noch zwei Arten von normativen Implikationen an, einmal die Annahme, daß es ein Optimum allgemeinverbindlicher und bestimmter Art gibt (diese Unterstellung sei aber, so meinte Dr. Pahlke, nicht haltbar, weil gerade bei der paretianischen Wohlfahrtsökonomik eine Vielzahl möglicher Optima existiere, jedoch keine Möglichkeit der Bestimmung eines Optimum optimorum). Zum andern weise Frau Lauschmann unter Bezugnahme auf Little darauf hin, daß bereits in den Denkmethoden und in der Sprache der Welfare-economics Wertimplikationen enthalten sind.

Da Pahlke gegen die Hypothese der gesellschaftlichen Unabhängigkeit von Gruppen und Individuen eingewendet hatte, dieser Tatbestand müsse beim Paretokriterium nicht unbedingt erfüllt sein, aber ein Einbau der interpersonalen Interdependenzen würde die Eleganz der Theorie stören, wies Dr. *Jochimsen* zunächst darauf hin, daß man bisher immer als konstant betrachtete Präferenzfunktionen unterstellt habe. Man habe sich also nur mit der absoluten Stellung des Individuums auf seiner Präferenzfunktion befaßt und angenommen, die Besserstellung eines Individuums tangiere die anderen nicht.

Auch Prof. *Giersch* wies darauf hin, daß in der paretianischen Wohlfahrtsökonomik das durch die Besserstellung anderer auftretende „Neidproblem" nicht berücksichtigt werde, wenngleich ein Teil dieses Problems durch den Streetenschen Hinweis erfaßt werde, daß es nicht genügt, wenn die Benachteiligten bei Zustandsänderungen durch die Gewinner kompensiert werden, weil trotz der Kompensation die Benachteiligten nicht am Wohlstandszuwachs partizipieren.

Auf die Notwendigkeit der Berücksichtigung des Neidproblems ging auch Prof. *Wessels* ein. Es sei realistisch und anzunehmen, daß die Befriedigung von Neidgefühlen als Wohlfahrtserhöhung angesehen wird. Über den Neidkomplex hinaus gehöre aber auch die Befriedigung von Gerechtigkeitsgefühlen zur Wohlfahrt, denn die Gesellschaftsmitglieder wären wahrscheinlich nicht bereit, dauernde Wohlstandzuwächse bei kleinen Gruppen als Erhöhung der sozialen Wohlfahrt anzusehen, wenn die Masse in proletarischen Zuständen lebt.

Prof. *Timm* erwähnte seinen Versuch, das paretianische System durch die Einbeziehung interdependenter Nutzen zu erweitern[5]. Eine solche Erweiterung lasse das paretianische System seiner Meinung nach zu.

[5] Vgl. dazu S. 285 ff. dieses Bandes.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Den Einbau von Nutzeninterdependenzen hielt auch Prof. *Sohmen* für möglich. Die Annahme, daß die Nutzen der Individuen nicht interdependent sind, sei lediglich eine bei der Ableitung der Paretobedingungen vorgenommene Vereinfachung. Allerdings ergäben sich aus der Berücksichtigung der Nutzeninterdependenzen bestimmte Änderungen der Optimalbedingungen. Insbesondere führe dann die vollkommene Konkurrenz auf allen Märkten nicht mehr zu einem Paretooptimum im üblichen Sinne. Sohmen betonte unter Bezugnahme auf die Begriffsverwirrung hinsichtlich der Optimumbedingungen, daß die Forderung nach Einhaltung bestimmter wettbewerbspolitischer Grundsätze einfach eine Folgerung aus dem Pareto-Prinzip sei. Der paretianischen Ökonomik dürfe also nicht unterstellt werden, daß sie ein System freier Konkurrenz als gesonderten Wert in eine Wohlfahrtsfunktion einbauen möchte. Auch die häufig anzutreffende Interpretation, daß der Wettbewerb einzig und allein die Wahrung der Konsumentensouveränität zum Ziele hat, übersehe, daß Konsumentensouveränität nur eine und nicht einmal die wichtigste Folgerung aus dem Pareto-Prinzip ist. Wahrscheinlich bestehe Übereinstimmung darüber, daß die individuellen Ansichten, was dem einzelnen gut bekommt, nicht immer richtig zu sein brauchen. Das Paretokriterium müsse vor allem als produktionstechnisches Effizienzprinzip interpretiert werden. Die Erfüllung der Optimumbedingungen soll sicherstellen, daß man mit den verfügbaren Mitteln den größtmöglichen Effekt erreicht.

Zum Problem der Nutzeninterdependenzen meinte Herr *Müller* (Saarbrücken), er könne sich nicht vorstellen, wie man eine negative Nutzeninterdependenz mit dem Paretokriterium vereinbaren kann, denn diese gelte doch nur, wenn alle anderen Gesellschaftsmitglieder auf die Erhöhung des Nutzens eines Individuums gar nicht oder positiv reagieren, also keines negativ. Eine kurze Diskussion zwischen den Herren Müller, Pahlke, Stegemann und Timm brachte Übereinstimmung darüber, daß bei negativer Interdependenz der Nutzen das Paretokriterium verletzt wird, eine Wohlfahrtserhöhung also nicht eintritt.

Dr. *Gäfgen* machte darauf aufmerksam, daß die Berücksichtigung positiver und negativer Nutzeninterdependenzen dazu führt, daß jedes Individuum die Gesamtlage aller anderen mit beurteilt, eine Änderung des sozialen Zustandes also von einstimmigen oder Beschlüssen ohne Gegenstimmen abhänge. Dann aber sei die paretianische Wohlfahrtsökonomik nicht mehr identisch mit dem Optimum bei vollständiger Konkurrenz.

Auf ein praktisches Problem der Erweiterung des Pareto-Systems durch Berücksichtigung der Nutzeninterdependenzen wies Prof. *Sohmen* hin. Wenn Einigkeit über die Notwendigkeit derartiger Korrekturen des paretianischen Systems bestehe, müsse gefragt werden, wie solche Korrekturen vorgenommen werden können. Sobald die Berücksichtigung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

interindividueller Interdependenzen als Prinzip anerkannt ist, liege es im Interesse jedes Individuums, seinen durch die Nutzensteigerung anderer entstehenden Schaden geltend zu machen und dementsprechende Kompensation zu verlangen. Wegen der Unmöglichkeit, Nutzen objektiv zu messen, müßte die Bestimmung der Höhe der Entschädigung dem einzelnen überlassen werden. Dann habe aber jeder ein Interesse daran, den Nutzenverlust möglichst bedeutend darzustellen und aus dem Rest der Gesellschaft ein Maximum an Entschädigung herauszuholen. Das Sozialprodukt würde kaum jemals zur Befriedigung all dieser Ansprüche ausreichen.

Daran anknüpfend meinte Prof. *Fritsch*, die Frage, wie in der Praxis zu verfahren ist, sei nicht nur eine Frage der Spekulation, sondern der Rationalisierung der gesellschaftlichen Entscheidungsprozesse. Schneider (Köln) spreche das zentrale Problem an, wenn er frage, wie man ordinale in kardinale Nutzen transformieren könne. Mit diesem Wertungsindex-Problem müßten wir uns auseinandersetzen, wenn wir operable Ergebnisse erzielen wollen.

In der Interpretation der paretianischen Wohlfahrtsökonomik als politischem Entscheidungsmechanismus, wie sie Gäfgen in seinem Diskussionsvotum gibt, sei — so meinte Dr. *Jochimsen* — das Problem der normativen Implikationen weitgehend ausgeschaltet, weil die Interdependenzen der Wirtschaftssubjekte durch die Forderung nach Einstimmigkeit der Beschlüsse über wirtschaftspolitische Entscheidungen berücksichtigt sind. Dagegen müsse, wenn die Theorie der mikroökonomischen Konkurrenz wirtschaftspolitisch relevant wird, gefragt werden, ob dann hypothetische Tatsachenfeststellungen zu normativen Implikationen werden, die expressis verbis berücksichtigt werden müssen.

Herr *Fleischmann* warf dann die Frage auf, ob die in den einschlägigen Referaten als normativ bezeichneten Implikationen wirklich normative Implikationen sind oder nur theoretische Annahmen. Er habe den Eindruck gewonnen, daß in der paretianischen Wohlfahrtsökonomik nur zwei normative Implikationen enthalten sind, nämlich das individualistische und das konservative Vorurteil. Die Unterstellung, daß jeder am besten weiß, was ihm bekommt, charakterisierte Dr. *Schneider* als drittes Werturteil. Bezüglich des Einwands von Herrn Fleischmann, es müsse doch feststellbar sein, was jeder weiß, verwies Prof. *Timm* auf die unterschiedliche Interpretation des Wissens. Zwar wisse der einzelne um seine Ophelimität. Ob er aber wisse, was ihm frommt, sei eine andere Frage. Auch Dr. *Willeke* stellte auf die Notwendigkeit der Unterscheidung zweier Problemkreise ab: einmal handle es sich um das Problem der Informiertheit, der Markttransparenz, des Wissens und der Erfahrung hinsichtlich der angebotenen Güter; dieser Fragenkomplex enthalte keine normativen Implikationen. Zum andern handle es sich um das

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Problem der Kritik dessen, was der einzelne als das für ihn Beste ansieht. Daß hier Normen in der Beurteilung enthalten sind, sei klar. In diesem Zusammenhang brachte Prof. *von Beckerath* das Beispiel vom Kind, das die bittere Medizin ablehnt, obwohl sie objektiv gesehen gut ist. Das zeige, daß der Begriff der Ophelimität die rein subjektive Wertung dessen enthält, der das Werturteil ausspricht. Prof. *Giersch* ergänzte dazu, daß bereits J. St. Mill dieses Problem gesehen habe, als er die Freiheit der Entscheidung nur dem Volljährigen zubilligte und für unterentwickelte Völker eine paternalistische Wohlfahrtsfunktion für besser hielt als eine individualistische. Prof. *Neumark* gab zu überlegen, ob nicht im allgemeinen in jeder Gesellschaft, in der der Staat eine Rolle spielt, die Staatsbürger wie unmündige Kinder behandelt werden. Jede Staatspolitik setze einen gewissen Grad von Unmündigkeit voraus. Die Konsumentensouveränität werde in mehr oder weniger großem Umfang beeinträchtigt. Er frage sich, welche Brücke es von der paretianischen Ökonomik zu diesen praktisch sehr bedeutsamen Fragen gibt.

Prof. *Weisser* vertrat die Auffassung, daß sich in der liberalen Wirtschaft des Westens die Bevormundung der Konsumenten ständig ereignet. Durch viele Beispiele lasse sich zeigen, wie wenig mit dem paretianischen Ansatz anzufangen ist. Der Versuch von Pareto und anderen sei interessant als das Bemühen, gewisse Wertungen zu formulieren, die in die Sphäre der mittleren Abstraktion gehören. Alle Bemühungen um das Pareto-System und seine Erweiterung dürften aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß das Wirtschaftsleben immer nur einen Teilbereich der Gesellschaft darstellt und alle aus dem System abgeleiteten Aussagen nur mit äußerst stark formulierten Vorbehalten dem Wirtschaftler an die Hand gegeben werden dürfen, der noch mehr als der Wissenschaftler zu einem geistigen Ressortpartikularismus neige.

Gegen die Auffassung, daß sich das Paretokriterium nur auf wirtschaftliche Dinge bezieht, wandte sich Prof. *Sohmen*. In das Kriterium seien alle menschlichen Nutzenempfindungen einzubeziehen, ob sie rein wirtschaftlicher oder metawirtschaftlicher Art sind.

Herr *Streeten* wies auf die Notwendigkeit hin, klar zwischen normativen Voraussetzungen und theoretischen Annahmen zu unterscheiden. Zu den theoretischen Annahmen gehörten noch viel mehr Probleme als das der Nutzeninterdependenzen, z. B. das Zeit-, das Reklame- und das Unsicherheitsproblem. Auch die Unabhängigkeit der Nutzen könne — worauf schon Pahlke aufmerksam gemacht hatte — theoretische Unterstellung oder Werturteil sein. Wenn man aber die Nutzeninterdependenzen berücksichtigen will, so sei das nicht nur eine Frage des Neids, sondern auch der Nutzenergänzungen. Wenn auch andere Telefon haben, werde der Nutzen des eigenen Telefons erhöht; wenn auch andere

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Autos haben und dadurch der Verkehr zähflüssiger wird, werde der eigene Nutzen verringert. Das seien Tatsachen und keine Werturteile.

Abschließend zu diesem Tagungsordnungspunkt diskutierten Herr *Streeten* und Prof. *Sohmen* die Frage, ob mit dem Pareto-Optimum Preisdifferenzierung zu vereinbaren ist oder nicht. Während Streeten meinte, die Marginalbedingungen forderten nur, daß die marginale Einheit zum marginalen Preis verkauft werde, aber eine vollkommene Preisdifferenzierung die Paretobedingung unter Umständen mehr erfülle als ein einheitlicher Preis für das Gut, hielt Sohmen diese Auffassung für unzutreffend, weil die Grenzsubstitutionsraten zwischen je zwei Gütern für *alle* Individuen dieselben sein müßten.

Da bei der Diskussion der Frage nach den normativen Implikationen schon zum Teil der nächste Tagungsordnungspunkt

Die Bedeutung der Marginalbedingungen

mitdiskutiert worden war, hielt Prof. *Giersch* ein kurzes Resümee aus den einschlägigen Berichten für ausreichend.

Dr. *Pahlke* gab vor allem die Meinung von Prof. Sohmen wieder[6], der sich gegen die Kritik an den Marginalbedingungen wendet, insbesondere weil einerseits die Erfüllung von Marginalbedingungen eine notwendige Voraussetzung für jedes Optimum in einer individualistischen Wohlfahrtsfunktion ist und weil andererseits jedes Suboptimum eine „kostenlose" Verbesserung mindestens für *ein* Individuum ermöglicht.

Prof. *Giersch* eröffnete dann die Diskussion zum Problemkreis

Das Kompensationsprinzip und das Verteilungsproblem

Eine Diskussion des klaren und einleuchtenden Berichts von Streeten hielt er nicht für erforderlich, so daß die Frage eigentlich nur laute, inwieweit Kompensation nötig, praktisch möglich und zweckmäßig, inwieweit sie kostenlos durchführbar sei und wo sie praktisch vorkomme. Zu beachten sei, daß Kompensation nicht nur in Form der Geldentschädigung, sondern auch in Form des Junktims bei internationalen Organisationen auftrete, wenn bei vorherrschendem Einmütigkeitsprinzip verschiedene Vorschläge und Maßnahmen so gekoppelt werden, daß sich für jeden aus dem Bündel ein Vorteil ergibt.

Prof. *Fritsch* wollte den Unterschied zwischen aktueller und potentieller Kompensation diskutiert wissen, weil darauf im Zusammenhang mit der Verteilung abgestellt werde. In bezug auf diese sich an Hicks anlehnende Summenhypothese erläuterte Prof. *Sohmen* die Auffassung von Hicks, der eine Kompensation für die aus einer paretianischen Wirtschaftspolitik entstehenden Schäden überhaupt nicht durchgeführt haben möchte, weil sich nach seiner Meinung in einem längeren Zeitraum

[6] Vgl. dazu den Bericht von Sohmen, S. 72 f. dieses Bandes.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die durch wirtschaftliche Änderungen entstehenden Nachteile durch Vorteile ausgleichen würden. Auf eine Frage von Giersch hin präzisierte Sohmen, daß hinter dieser Meinung offensichtlich eine Harmonievorstellung stecke. Nach Hicks sei zu erwarten, daß die paretianische Wirtschaftspolitik das Sozialprodukt möglichst schnell steigen läßt, so daß die Individuen aus der Anwendung dieser Politik auf lange Sicht mehr Nutzen erzielen als aus Kompensation in jedem Einzelfall. Die Harmonievorstellung von Hicks hielt Dr. *Jochimsen* für eine testbedürftige Hypothese. Die von Hicks angestrebte Trennung des ökonomischen Aspekts vom distributiven sei eine Fiktion. Die Frage, ob entschädigt werden soll oder nicht, sei eine normative Frage.

Prof. *Krelle* machte dann den Vorschlag, die ganze Problematik der Wohlfahrtsökonomik von einer anderen Seite aus anzugehen. Ziel der Tagung sei doch die Klärung der Frage, wie man ohne Werturteile zu einer Ordnung möglicher Zustände der Gesellschaft und der Wirtschaft kommen kann. Die Diskussion habe aber gezeigt, daß die paretianische Wohlfahrtsökonomik, die auf werturteilsfreiem Weg eine Teilordnung beurteilen zu können glaube, nicht werturteilsfrei ist. Die Einwände, die gegen das Paretoprinzip gelten, träfen verstärkt auf das Kompensationsprinzip zu. Wenn aber das Pareto- und das Kompensationsprinzip abgelehnt werden, so folge daraus, daß wir gesellschaftliche Zustände nur miteinander vergleichen können, wenn wir interpersonelle Vergleiche zulassen oder uns einer sozialen Präferenzfunktion bedienen, in die das Werturteil bewußt eingeführt wird. Nur dann auch könnten wir alle, nicht nur die ökonomischen Zustände erfassen. Er sei für die Lösung, die das Werturteil bewußt einführt. Da wir ohne Werturteile nicht auskämen, solle man diesen Grundentscheidungen nicht aus dem Wege gehen und nicht versuchen, die Entscheidungen als rationelle zu tarnen, sondern für die wirtschaftspolitischen Grundentscheidungen auch andere als rationelle Prinzipien zulassen.

Prof. *Giersch* sprach sich gegen ein Über-Bord-Werfen des Paretoprinzips und der Marginalbedingungen aus, weil in ihnen in erheblichem Ausmaß Regeln für die Rationalität der Produktion enthalten seien (dem stimmte Krelle zu). An Hand mehrerer Beispiele zeigte Giersch die Möglichkeiten auf, durch die Marginalbedingungen in Verbindung mit dem Kompensationsprinzip zu wirtschaftspolitischen Konzeptionen zu kommen. Daher scheine es ihm ausreichend, die paretianische Wohlfahrtsökonomik entsprechend zu modifizieren und die in ihr enthaltenen Wertungen bewußt zu machen. Prof. *Krelle* stimmte dem zu, hob aber hervor, daß bereits die Annahme der paretianischen Ökonomik einer politischen Grundentscheidung bedürfe, so daß die Marginalbedingungen auf der gleichen Ebene wie die von Weisser immer wieder als nötig bezeichneten Grundentscheidungen lägen. Die Evidenz der Marginal-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bedingungen sei größer als die anderer Prinzipien, sie seien aber nicht durch Werturteilsfreiheit ausgezeichnet.

Prof. *Sohmen* warnte vor der Auffassung, nach der die Bedeutung der Produktionseffizienz und damit der Paretobedingungen deshalb nicht so groß sei, weil die Verluste durch Unterbeschäftigung ungleich schmerzhafter seien. Entgegen einer weit verbreiteten Auffassung sei bei Erfüllung aller Paretobedingungen Vollbeschäftigung ohnehin gewährleistet.

Dr. *Albert* glaubte, die Schwierigkeiten mit der sozialen Wohlfahrtsfunktion auf ein falsches Vorgehen zurückführen zu können. Es werde nach abstrakten, auf alles passenden Formeln gesucht. Der Politiker aber stehe in der konkreten Situation. Zur Rechtfertigung von Veränderungen dieser konkreten Situation brauche man aber kein globales Rechtfertigungssystem. Es sei nicht notwendig, eine globale Funktion einzuführen, aus der alle Entscheidungen gerechtfertigt und abgeleitet werden.

Prof. *Giersch* warf ein, daß das der Versuch der stückweisen Verbesserung der Zustände unter Anwendung des hypothetischen Kompensationsprinzips sei (piece-meal approach). Im übrigen sei das in Übereinstimmung mit der paretianischen Wohlfahrtsökonomik, die im Gegensatz zu der des Bergsonschen Typs nicht die kommunistische Fiktion voraussetze und graduellen Interventionismus gestatte. Auch Herr *Streeten* verdeutlichte unter Verwendung der gebräuchlichen Analogie vom Gebirge, daß die utopische Lösung die Ersteigung des höchsten Berggipfels fordere, während nach dem Kompensationsprinzip die Erreichung des nächsten, wenn auch vergleichsweise niedrigeren Gipfels als realistische Lösung akzeptiert werde. Im letzten Fall handle es sich also um die Angabe von Handlungen, die zu begrenzten Verbesserungen führen. Als Dr. *Albert* geltend machte, daß diese Politik immer noch an der paretianischen Wohlfahrtsfunktion orientiert sei, stimmte Herr *Streeten* zu, betonte jedoch, daß die paretianische Wohlfahrtsfunktion unendlich viele Lösungen habe und nicht utopisch sei.

Zu den bisherigen Diskussionsergebnissen äußerte sich dann Prof. *Weisser*. Die geübte immanente Kritik der Wohlfahrtstheorie habe gezeigt, daß diese als Instrument für die Beratung der Wirtschaftspolitik nutzlos ist — das entspreche seiner Überzeugung. Das Problem sollte noch einmal von außen angegangen und gefragt werden — wie Krelle das schon getan habe — ob nicht eine Serie von Grundentscheidungen formulierbar ist, die unter Berücksichtigung unseres Tatsachenwissens und der bereits erörterten psychologischen Fakten Anweisungen für das wirtschaftspolitische Handeln zulassen. Es lasse sich immer wieder nachweisen, daß bei der Anwendung des paretianischen oder eines verbesserten paretianischen Begriffsapparates massenhaft petitiones principii

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auftreten, worauf Albert in Übereinstimmung mit ihm des öfteren hingewiesen habe. An Hand einiger ausführlicher Beispiele (etwa dem eines demütigen, jenseitsorientierten Menschen oder unter Hinweis auf die mittelalterliche Idee der Nahrung) begründete Weisser, warum er den wohlfahrtstheoretischen Apparat, der mit einem ungeheuren Aufwand an Intelligenz aufgezogen werde, der sich im Bereich der mittleren Abstraktion befinde, in bezug auf die wirtschaftspolitische Beratung für unfruchtbar und unbrauchbar hält — allerdings nicht für die Explikation von Zusammenhängen tatsächlicher Art.

Auf die Frage Weissers nach dem Wert der Wohlfahrtstheorie antwortete Prof. *Fritsch,* sie erlaube es, dem Dogmatismus zu entgehen und politische Entscheidungen rationell und kritisch zu überprüfen. Dieser kritischen Durchleuchtung politischer Entscheidungen bedürfe gerade unsere Gesellschaft, um nicht irgendwelchen Überzeugungen ausgeliefert zu sein. Dieser Wert der Wohlfahrtstheorie sei nicht zu leugnen (Weisser: den kritischen Teil leugne er nicht). Diese Vorzüge sowie den didaktischen Wert der Wohlfahrtstheorie hob auch Prof. *Wessels* hervor, verwies aber darauf, daß selbst die Wohlfahrtstheoretiker mit dem Paretokriterium unzufrieden seien, weil es zuviel ausklammere. Um das wünschenswerte Optimum zu finden, brauche man eine genaue Analyse der sozialen und kulturellen Situation. Wegen des zu partiellen paretianischen Aspekts halte man ja auch eine soziale Wohlfahrtsfunktion für erforderlich, die die in einer gegebenen zivilisatorischen Situation vorhandenen Präferenzen zu erfassen sucht. Wenn man dann frage, wie sich die Präferenzen durch den Entscheidungsmechanismus eines Systems umsetzen, und weiter frage, was zu realisieren ist, stoße man auf die Effizienzfrage, zu deren Lösung der paretianische Apparat mehr leiste, als man zunächst glaubt annehmen zu sollen. Allerdings empfinde er es als einen Mangel, daß die Effizienzkriterien auf einer zu hohen Abstraktionsstufe entwickelt sind. Wessels sprach sich dann für den Ausbau des wohlfahrtstheoretischen Apparates durch die Marktformen- und die Ungewißheitslehre aus.

Für die Auswertung der vorhandenen Ansatzpunkte sprach sich auch Prof. *Giersch* aus. Aus den Paretobedingungen solle das nützlich Erscheinende herausgeholt werden und in sozialpolitischer Hinsicht durch zusätzliche Wertungen ergänzt und vervollständigt werden. Er erteilte dann das Wort zur Berichterstattung zum Problemkreis

Die Totalbedingungen

Dr. *Pahlke* umriß die Bedeutung der Totalbedingungen und skizzierte dann Sohmens Standpunkt zu diesem Problemkreis. Aus der — später von Dr. Schneider (Köln) als nicht zutreffend bezeichneten — Tatsache, daß die Marshallsche Konsumentenrente ein typisches partialanalyti-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sches Instrument und daher nicht geeignet sei, über die gesamten sozialen Erträge und Kosten Auskunft zu geben, die durch die Aufnahme der Produktion eines neuen Gutes entstehen würden, habe Sohmen die Folgerung gezogen, daß es keine „wirklich objektive" Lösung dieser Frage gibt. In zwei Bereichen sei nach Sohmen das Problem der Totalbedingungen bedeutsam: einmal und vor allem für die Frage der Rechtfertigung der nicht kostendeckenden Produktion öffentlicher Güter und zum andern für die Frage der Industrialisierung unterentwickelter Gebiete.

Prof. *Giersch* eröffnete die Diskussion mit dem Hinweis, daß Sohmen in seinem Bericht in bezug auf die Marginalbedingungen sehr optimistisch, in bezug auf die Brauchbarkeit der Totalbedingungen aber sehr pessimistisch sei. Im privaten Sektor brauchten wir nach Sohmens Meinung keine Totalüberlegungen anzustellen, da der Konkurrenzmechanismus die richtigen neuen Güter auf den Markt bringe und die erforderlichen neuen Betriebe entstehen lasse. Bei den von ihm als öffentlich definierten Gütern sage Sohmen aber, daß Überlegungen, wie sie die Totalbedingungen nahelegen, angestellt werden müssen. Giersch fragte dann, wo die Grenze zwischen privaten und öffentlichen Gütern liegt. Diese Frage stelle sich schon im Hinblick auf das Problem, ob es zweckmäßig ist, bestimmte neue Güter als öffentliche Güter zu produzieren (Atomenergie). Der Bau eines neuen Kanals, der die Rentabilität konkurrierender Verkehrsträger beeinflußt, könne — wie auch andere große Projekte — nur durch eine totalanalytische Bewertung beurteilt werden.

Prof. *Sohmen* konzedierte, die Gewichte in seinem Referat vielleicht etwas ungleich verteilt zu haben. Bezüglich der Marginalbedingungen sei er u. a. deswegen optimistischer als bei den Totalbedingungen, weil der Entscheidungsmechanismus eines Konkurrenzsystems viel reibungsloser funktioniere als der politische Entscheidungsmechanismus, der für Totalbedingungen notwendig ist. Alle von Arrow aufgezeigten Probleme träfen auf den politischen Entscheidungs-, nicht aber auf den Marktmechanismus zu. Natürlich gebe es viele Dinge, zu deren Lösung man Totalentscheidungen braucht. Solche Entscheidungen seien aber im Zweifel noch viel weniger „wissenschaftlich" begründet als die Entscheidungen für eine Konkurrenzwirtschaft.

Prof. *Neumark* richtete an Herrn Sohmen die Frage, ob er im Bereich der politischen Entscheidungen keine „Konkurrenzelemente" erblickt. Er selbst sehe eine Fülle solcher Elemente (Konkurrenz zwischen Gemeinden, Staaten, politischen Parteien). Des weiteren bat er Herrn Sohmen um Auskunft, wie er die öffentlichen Güter definiert und ob es für ihn „geborene" öffentliche Güter und solche gibt, die im Zuge einer bestimmten kulturellen Entwicklung zu partiellen oder totalen öffentlichen Gütern werden. Durch Beispiele machte er die Bedeutung dieser Frage sichtbar. Der Schutz nach innen und außen, der heute als selbstver-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ständlich angesehen wird, habe zu bestimmten Zeiten in bestimmten Zivilisationen nicht zu den öffentlichen Gütern gehört. Was sich im westlichen Kontinentaleuropa auf dem Gebiete des Wohnungswesens vollzieht, sei ein mindestens partieller Übergang eines früher als privat angesehenen Gutes in den öffentlichen Sektor.

Zur ersten Frage meinte Prof. *Sohmen,* daß es im politischen Bereich sicher Konkurrenzelemente zwischen Parteien und Gebietskörperschaften gebe, nicht aber im abstrakten Sinn des nationalökonomischen Begriffs. Im Bereich der Politik trete das Gegenteil dessen ein wie in der Volkswirtschaft: je mehr politische Konkurrenz vorhanden ist, um so schwieriger werde die politische Willensbildung. Zur zweiten Frage meinte Sohmen, daß es in Wirklichkeit keine geborenen öffentlichen Güter im Sinne der abstrakten Definition der Theorie gebe (d. h., Güter, bei denen Mehrkonsum eines Individuums keinerlei Beeinträchtigung des Konsums anderer Individuen bedeutet). Auf eine weitere Frage von Prof. *Neumark,* ob die Verwandlung eines nicht öffentlichen in ein öffentliches Gut darauf zurückzuführen ist, daß unter politischen, weltanschaulichen Werturteilsgesichtspunkten die bei der bisherigen Versorgung sich ergebenden Verhältnisse als nicht mehr mit dem obersten Ideal vertretbar erklärt werden, antwortete Prof. *Sohmen,* daß diese Verwandlung durch veränderte Wertvorstellungen, aber u. U. auch durch den Gruppenegoismus bedingt sein könne.

Die Unterscheidung von Sohmen zwischen Marktmechanismus und politischem Mechanismus, die im Anschluß an Arrow erstmals von J. M. Buchanan explizit gemacht wurde, hielt Prof. *Fritsch* für sehr wichtig. Der Markt sei im Grunde immer neutral und liefere ähnlich wie eine Rechenmaschine Ergebnisse. Demgegenüber seien auf dem Gebiet der Stimmabgabe die von Arrow eingeführten Inkonsistenzen sogar erwünscht.

Prof. *Krelle* stellte dann die Schwierigkeiten dar, die sich — im Gegensatz zur Feststellung des lokalen Maximums — bei der Feststellung des globalen Maximums ergeben, da es für dessen Bestimmung bisher kein einziges Verfahren gebe. Selbst wenn die Präferenzfunktion und alle Nebenbedingungen bekannt wären, gebe es keine Möglichkeit, das globale Maximum Maximorum festzustellen. Man könne höchstens einige der Milliarden lokaler Maxima miteinander vergleichen. Hinzu komme noch die praktische Schwierigkeit der Vorauswahl, da wir immer nur in einem begrenzten Gebiet nach dem Maximum suchen können. Krelle sprach von einem „Suchen in einer Ecke" in einer ausgedehnten Hügellandschaft.

Dr. *Schneider* (Köln) meinte, daß Krelle immer wieder auf die Vorstellung der sozialen Präferenzfunktion komme. Wenn in der Gesellschaft klare Vorstellungen über verschiedene gesellschaftliche Zustände

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bestehen, sei es möglich — wie Giersch schon vorher gesagt hatte —, den für uns relevanten Bereich abzustecken. Dann müsse mit Hilfe großer Effizienz in der Produktion eine möglichst starke Annäherung an den besten Zustand erreicht werden. Da aber das Optimum im Bereich der individuellen Konsumgüter nur erreicht werden könne, wenn — abgesehen von externen Wirkungen — konstante Erträge vorliegen, was in den meisten Produktionen nicht der Fall sei, gebe es nur eine zweitbeste Lösung.

Herr *Streeten* betonte, daß bei Vorliegen von Komplementaritäts- oder von Substitutionsbeziehungen ein einfacher Totaltest nicht genüge, sondern daß dann die Wirkungen der unteilbaren Projekte untersucht werden müssen. Das sei schon bei zwei Projekten grundsätzlich und praktisch sehr schwierig. Prof. *Giersch* fragte Streeten, welche Kriterien er dann gelten lasse, wenn eine neue Straße oder eine neue Brücke in Konkurrenz zu anderen Projekten der öffentlichen Hand bei begrenztem Mittelvorrat gebaut werden soll. Herr *Streeten* antwortete anhand eines Beispiels. Wenn die durch eine Eisenbahnlinie entstehende Konsumentenrente nicht ausreicht, um die Kosten zu decken, sei das kein genügender Grund, um die Linie zu schließen. Es müsse noch zusätzlich überlegt werden, wieviel „external diseconomies" des Straßenverkehrs durch die Schließung der Linie entstehen würden. Also genügten einzelne isolierte Totalbedingungen nicht, man müsse vielmehr auch die Nebenbedingungen beachten.

Damit wurde die Diskussion über die Totalbedingungen geschlossen. *Prof. Giersch* regte an, die Diskussion zum Tagesordnungspunkt

Dynamische Aspekte

kurz zu halten, da vermutlich weitgehende Übereinstimmung bestehe, daß die von Frau Lauschmann in ihrem Bericht geäußerte Auffassung, bei der paretianischen Theorie handle es sich um eine rein statische Theorie, nicht aufrechtzuerhalten ist.

Die Auffassung von Prof. *Sohmen,* daß sich bei der Betrachtung desselben Gutes oder verschiedener Güter zwischen mehreren Zeitpunkten mathematisch genau dieselben Optimumbedingungen ergäben und daß die auch im Zeitverlauf geltenden Optimumbedingungen auch den optimalen Einsatz der Produktionsfaktoren über die absehbare Zeit garantieren, überzeugte Dr. *Jochimsen* nicht restlos davon, daß das Paretomodell dynamisierbar ist, denn die Frage, was — abgesehen von den Totalbedingungen — mit den Produktions-, den Möglichkeits- und den Präferenzfunktionen im Zeitverlauf passiert, sei noch nicht diskutiert. Prof. *Sohmen* antwortete, daß es über zukünftige Technologien Erwartungen gebe, auf Grund deren maximiert wird. Das schließe nicht aus, daß sich die einzelnen kleinen Marktteilnehmer irren. Was aber

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

solle man an die Stelle des Paretoprinzips setzen, wenn es für die Lösung des dynamischen Allokationsproblem abgelehnt wird? *Dr. Borchardt* wandte ein, daß es in bezug auf die künftige Technik zwar Erwartungen gebe, daß diese aber mit Sicherheit nicht plausibel zu machen seien, weil die zukünftige Technik einen Wissenszuwachs voraussetze, den man — sonst wäre es ja kein Wissens*zuwachs* — nicht prognostizieren könne. Daher sollte Klarheit bestehen, daß das Paretoprinzip nicht voll dynamisierbar ist.

Herr *Streeten* fragte Sohmen, ob er anerkennt, daß das Intertemporale ein Problem der Kollektivwahl ist und stellte das Problem dar an der Frage nach der Möglichkeit, das als allgemein anerkannt unterstellte Ziel einer höheren Sparquote zu erreichen. Die allgemeine Anerkennung des Zieles bedeute noch nicht, daß alle mehr sparen, so daß sich die Individuen gegenseitig zwingen müssen, um eine höhere Sparrate zu erzielen. Das bedeute aber, daß damit unter voller Anerkennung des Individualismus eine Rechtfertigung für eine entsprechende Besteuerung oder für andere kollektive Zwangsmaßnahmen gegeben ist. Dieser Auffassung stimmte Prof. *Sohmen* zu. Er habe nur der These entgegentreten wollen, daß das Paretoprinzip rein statisch ist. Er verwies abschließend darauf, daß die rationale Allokation in statischer Hinsicht u. a. auch garantiere, daß für gegebenen Konsum aller Individuen der denkbar größte Teil der Produktionsfaktoren für Investitionen verbleibt.

Die Diskussion wandte sich dann dem letzten Tagungsordnungspunkt zu über

Die Beziehung zwischen Wohlfahrtsökonomik und politischer Theorie

Dr. *Gäfgen,* Verfasser des einschlägigen Diskussionsvotums, machte darauf aufmerksam, daß es eine an die Wohlfahrtsökonomik anschließende Richtung gebe, die zur politischen Theorie konvergiert, denn eine Gesamtwohlfahrtsfunktion individualistischen Charakters bedeute bei der Festlegung kollektiver Präferenzordnungen, daß — wie allgemein beim Paretoprinzip — die Meinung der einzelnen Individuen berücksichtigt werden muß. Arrow habe aber nachgewiesen, daß man gewisse Bedingungen, die man an eine individualistische Wohlfahrtsfunktion stellen kann, nicht gleichzeitig erfüllen kann. Da man sich aber nicht an die Arrow-Bedingungen halten müsse, sondern alternative mögliche Wohlfahrtsfunktionen aufstellen könne, gehe es immer um die Beurteilung der gesamten sozialen Zustände durch alle Stimmberechtigten oder etwa auch durch ein Komitee. Für die Wirtschaftspolitik sei diese konsequente Herbeiführung der Idee der sozialen Wohlfahrtsfunktion relevant, denn je nachdem, welche Form von politi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schem Mechanismus vorgeschlagen wird, seien auch die wirtschaftspolitischen Vorschläge mehr oder weniger realisierbar.

Prof. Giersch fragte zunächst Herrn Sohmen, ob er einen politischen Entscheidungsmechanismus für ein öffentliches Gut hält, da die Individuen für einen bestimmten Abstimmungsmechanismus bestimmte Präferenzen haben, die in der Social Welfare Function berücksichtigt werden können. M. a. W. es sei vorstellbar, daß wir bereit sind, im Interesse eines bestimmten Ordnungssystems, etwa eines demokratischen, von bestimmten Marginal- und Totalbedingungen abzugehen. Dieser Meinung schloß sich Prof. *Sohmen* an, fügte aber hinzu, er habe aus den Überlegungen von Arrow und anderen den Schluß gezogen, daß man für diese Totalentscheidung, bei der man tatsächlich eine ungefähr widerspruchsfreie Ordnung der einzelnen Präferenzen haben möchte, Diktatur auf Zeit benutzt. Diese Diktatur auf Zeit — so verdeutlichte Prof. *Giersch* — äußere sich im Gegensatz zu einer Demokratie nach Schweizer Muster in einem Zwei-Parteien-System mit vierjähriger Wahlperiode in der temporären Majorisierung der Minorität durch die Mehrheitspartei.

Prof. *Sohmen* unterstrich, daß man unter Wohlfahrtsfunktion ganz Verschiedenes verstehen könne: einmal eine abstrakte Regel zur Ordnung sozialer Zustände unabhängig von der politischen Durchsetzbarkeit der als wünschenswert erachteten Möglichkeiten. Das sei die im Zusammenhang mit der Wohlfahrtsökonomik interessante Version. Zum andern könne die Wohlfahrtsfunktion als politischer Entscheidungsmechanismus verstanden werden, wie er von Arrow untersucht wurde. So interessant die Probleme dieser Version seien, handle es sich dabei nicht um eine Wohlfahrtsfunktion, wie wir sie verstehen sollten.

Auf die Frage von Dr. *Schneider* (Köln), ob sich in einer bestimmten Gesellschaftsordnung, die man zu erhalten wünscht, ein bestimmter Entscheidungsmechanismus dieser Art herausbildet, antwortete Dr. *Gäfgen*, daß dabei zwei Probleme unterschieden werden müßten: einerseits das der Beschreibung des bestehenden politischen Systems der gesellschaftlichen Kräfte, die das System hervorbringt. Das sei ein Problem der empirischen politischen Soziologie. Andererseits handle es sich um das Problem, welchen ethischen Grundaxiomen ein bestimmter Mechanismus genügt. Das sei eine Frage der politischen Ethik und der Logik.

Als Prof. *Krelle* fragte, ob das von Gäfgen angeschnittene Problem nicht hinter dem der Präferenzfunktion liegt, weil die soziale Präferenzfunktion von der Art des Entscheidungsmechanismus abhänge, bejahte Dr. *Gäfgen* diese Frage mit der Begründung, daß mögliche Mechanismen aufgezeigt werden, die zur Entstehung von Präferenzfunktionen führen, während das Problem der praktischen Durchsetzbarkeit

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nur darauf beruhe, ein gegebenes politisches System daraufhin zu untersuchen, welche Präferenzfunktion herauskommt.

Dr. *Jochimsen* meinte, damit werde noch einmal hervorgehoben, daß der paretianische Entscheidungsmodus nicht der einzig denkbare ist und von seiten der Ökonomen nicht unbedingt immer herangezogen werden sollte, weil er normativ die Tendenz in sich zu tragen scheine, von wichtigen Dingen abzulenken. Man beschäftige sich mit den Dingen, die man unkontrovers zu erledigen meint. Er würde umgekehrt sagen, daß jeder Entscheidungsmechanismus von uns normative Stellungnahmen fordert und wir uns daher in der Wahl freimachen sollten.

Als Prof. *Weisser* meinte, daß sich die Diskussion um die verfassungspolitischen Bedingungen der Wirtschaftspolitik dreht und der Begriff der Wohlfahrt nur dazwischengeschoben wird, als ob dieser Begriff ökonomischer sei als eine andere Ausdrucksweise, wies Prof. *Giersch* darauf hin, daß Namen Schall und Rauch seien, wenn man sich über ihre Bedeutung einig sei. Durch den Wohlfahrtsbegriff werde die internationale Kommunikation erleichtert. Es gehe um die Probleme, nicht um Namen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Tag (Dienstag, 3. 4. 1962, vormittags)

Private und soziale Kosten

Diskussionsleitung: Prof. Dr. H. Giersch

Prof. *Giersch* eröffnete die Sitzung mit einer Darstellung des zu diskutierenden Problems. Da nicht sämtliche sozial relevanten Vorgänge Marktvorgänge seien und es eine Fülle außermarktlicher Beziehungen gebe, also die privatwirtschaftliche Kostenrechnung der Betriebe und Haushalte bei weitem nicht die Gesamtheit der Aufwendungen und Erträge erfasse, müßten die Marginalbedingungen entsprechend weit interpretiert oder ergänzt werden, um das paretianische Optimum zu erfüllen. Giersch gab dann einen Überblick über die Tagesordnungspunkte der Vormittagssitzung.

Zum ersten Punkt

Wie kann man private und soziale Kosten und Erträge definieren? Gibt es eine erschöpfende und befriedigende Systematik der externen Wirkungen?

gab Dr. *Jochimsen* auf der Grundlage eines Berichtes von Frau Dr. Lauchmann[7] einen kurzen Überblick über die Berichte von Kapp, Fritsch und Jürgensen.

Kapp wolle unter sozialen Kosten ganz allgemein alle „harmful effects and damages" erfassen, die von der Gesamtwirtschaft als Ergebnis privater produktiver Tätigkeit erlitten, jedoch von Dritten oder der Gesellschaft getragen werden. Diese Abwälzung werde von Kapp wie von den anderen Autoren grundsätzlich für vermeidbar gehalten. Die sozialen Erträge definiere Kapp als Begünstigungen, die einzelnen Wirtschaftssubjekten auf Grund der Aktivität Dritter zugute kommen.

Fritsch, dem an der Entwicklung eines Systems der Erfassung aller möglicher Wechselwirkungen liege, unterscheide einerseits zwischen echten volkswirtschaftlichen Kosten und volkswirtschaftlichen Kosten im weiteren Sinn, wobei ihm vor allem an einer Präzisierung des Kappschen Begriffes gelegen sei. Echte volkswirtschaftliche Kosten lägen dann vor, wenn bei der Abwälzung von Kostenelementen, die bei einem Produktionsprozeß in einem Betrieb anfallen, zusätzliche Kosten für

[7] Vgl. dazu den Bericht S. 267 ff. dieses Bandes.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

andere Betriebe oder die Öffentlichkeit entstehen. Diese Mehrkosten wären vermeidbar, wenn den einzelnen Kostenträgern der volle Werteverzehr angelastet würde. Davon zu trennen seien scharf die Kosten, die ohnehin angefallen wären und von den Unternehmungen nur überwälzt werden. Im Anschluß an seine fünf Fälle umfassende Klassifizierung untersuchte Fritsch in einem Vier-Sektoren-Modell alle möglichen Wechselwirkungen. Von den daraus resultierenden 408 Fällen könne jeder ökonomisch sinnvoll interpretiert werden.

Jürgensen fasse den Begriff der sozialen Kosten von dem Erfordernis her, wirtschaftspolitische Eingriffe vorzunehmen, die die Entstehung sozialer Kosten weitgehend vermindern. Er verstehe unter sozialen Kosten zunächst den gesamten Werteverzehr, der bei der Produktion eines Gutes in der Volkswirtschaft eintritt. Da es aber für die Wirtschaftspolitik darauf ankomme, die Differenz zwischen den sozialen Kosten und den privaten Kosten zu erfassen, spreche Jürgensen dann von sozialen Zusatzkosten, die Ansatzpunkt für die wirtschaftspolitische Analyse seien. Dieser Begriff der sozialen Zusatzkosten schließe aber im Gegensatz zu den Begriffen von Kapp und Fritsch nicht die immateriellen Schäden ein, die in Geld nicht oder schlecht bewertbar sind. Jürgensen führe eine Drei-Sektoren-Analyse durch.

Diese Einleitung ergänzte Prof. *Fritsch* durch den Hinweis, ihm dränge sich der Schluß auf, daß man mit den bisherigen Ansätzen und Resultaten der Wohlfahrtstheorie nicht zu wirtschaftspolitisch operablen Instrumenten gelange, daß man aber möglicherweise von der Seite der volkswirtschaftlichen Kosten her zu gewissen wirtschaftspolitischen Handlungen oder ihrer Rechtfertigung gelangen könne. Das sei ein Ersatz für die erwünschte, aber nicht vorhandene „Social Welfare Function". Eine Zwischenfrage von Prof. *Giersch,* ob die Diskussion sozialer Zusatzkosten und -erträge voraussetzt, daß wir uns im übrigen an die Marginalbedingungen halten oder an Verfälschungen dieser Marginalbedingungen, wie sie im Marktprozeß zum Ausdruck kommen, so daß die Konkurrenzvorstellung des Pareto-Optimums nach wie vor als Basis eine Rolle spielt, wurde von Prof. *Fritsch* bejaht.

Zum Begriff der sozialen Zusatzkosten ergänzte Prof. *Jürgensen,* er habe ihn u. a. deswegen so definiert, weil der Begriff von Kapp zu Heterogenes erfasse. Die Summierung der gesamten volkswirtschaftlichen Kosten setze einen Vergleich der durch Fehldispositionen innerhalb und außerhalb der Betriebe entstehenden Kosten mit einem gedachten optimalen Zustand voraus. In bezug auf immaterielle Schäden sei er nicht ganz richtig interpretiert worden. Eine Erfassung der immateriellen Schäden mit Hilfe der Methoden der Markt- und Meinungsforschung halte er bei dem von ihm gewählten Begriff der sozialen Zusatzkosten durchaus für möglich. Daraus ergebe sich, so meinte

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Prof. *Giersch,* die Konsequenz, auch immaterielle Erträge in die sozialen Zusatzverträge einzubeziehen, z. B. bestimmte agrarpolitische Ideologien, wenn man sich auf den Standpunkt stelle, daß die Landwirtschaft nicht nur Güter, sondern auch eine gewisse soziale Stabilität und eine bestimmte konservative Grundhaltung und ähnliches „produziert", was in einer „Social Welfare Function" eine bestimmte Rolle spielen könnte. Dazu stellte Prof. *Jürgensen* fest, ihm liege nur daran, die Konzeption der sozialen Zusatzkosten gegen den Einwand abzuschirmen, man könne immaterielle Größen nicht einbeziehen.

Anschließend plädierte Prof. *Salin* für eine Streichung des Begriffs der sozialen Kosten. Kapp habe in einer Korrespondenz mit ihm zugestimmt, statt dessen von „volkswirtschaftlichen Kosten der Privatwirtschaft" zu sprechen. Das Wort „sozial" habe im Deutschen einen anderen Klang als der Begriff „Social costs" im Englischen. Was Giersch über die Landwirtschaft sagte, sei sicher faßbar, habe aber einen soziologischen Gehalt und gehöre nicht in die Ökonomik. Von „volkswirtschaftlichen Kosten der Privatwirtschaft" solle man insbesondere im Hinblick auf künftige Probleme sprechen, denn das Interessante sei ja, daß Faktoren, die vor 10 oder 20 Jahren nicht als Kosten erschienen sind, heute Kosten verursachen und daß wir Faktoren, die heute nicht als Kosten erscheinen, in 10 Jahren als volkswirtschaftliche Kosten bewerten müssen. Als Beispiel erwähnte Salin die Ölheizung, die bei massenhaftem Auftreten in einem Bezirk eine solche Luftverunreinigung zur Folge haben könne, daß volkswirtschaftliche Kosten entstehen.

An der bisher verfolgten Linie übte Prof. *Weisser* Kritik. Ihre Unfruchtbarkeit suchte er an folgendem Beispiel zu demonstrieren: Von einem Vollkommenheitsideal erfüllte Techniker seien sich zwar des durch die Motorisierung entstehenden Blutaufwandes bewußt, meinten aber, man müsse ihn hinnehmen. Andere Leute dagegen wollten sich wenigstens Klarheit über diesen Blutaufwand verschaffen, der bekanntlich die Größenordnung der Verluste früherer Kriege erreiche. Sie möchten diesen Aufwand minimieren. Je nachdem, ob ein Mensch vom typischen Vollkommenheitsideal des Technikers erfüllt ist oder von klassischen Normen einer sog. humanitären Ethik gesteuert wird, zeigten sich hier fundamentale Stilverschiedenheiten. Wie man das in das System hineinbringen wolle, um dann Ratschläge für die Politik erteilen zu können, wisse er nicht. Er verspreche sich nichts von dem Versuch, so etwas in einem Denkmodell unterzubringen, das sich mit Gewalt unter einen umgemodelten, vom normalen Sprachgebrauch völlig entfernten terminus technicus „Kosten" einordnen läßt. Man solle vielmehr klarstellen, daß die einen die Politik der Minimierung des Blutaufwandes vertreten, die Techniker aber andere Prämissen haben, und sich dann über die Ordnung des Autoverkehrs entscheiden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im Anschluß an Salin und Weisser äußerte sich Dr. *Rüstow*, es gehe wirklich zu weit, Schäden seelischer, immaterieller Art quantifizieren und unter den Kostenbegriff subsumieren zu wollen, denn dann müßte man sagen, daß im paretianischen System der Verlust an seelischer Befriedigung so stark ist, daß gerade die Wirkungen materieller, höchster Produktion einen negativen Nutzengewinn bedeuten und das Konkurrenzprinzip nicht Werte schafft, sondern einen Werteverlust nach sich zieht. Dagegen sei es möglich, zu quantifizieren, welchen Produktionsausfall eine bestimmte durch Autounfälle bedingte Sterbequote zur Folge hat. Daher müsse man klare Grenzen zwischen berechenbaren materiellen Wirkungen und seelischen Wirkungen ziehen.

Bedenken gegen den Begriff der sozialen oder volkswirtschaftlichen Kosten meldete auch Dr. *Gäfgen* an. Wenn wir den Begriff so weit faßten wie Kapp, kämen wir nicht weiter, wie mit dem Wohlfahrtsbegriff, denn dann liefen alle Diskussionen um soziale Kosten auf eine Art Kulturkritik des privatkapitalistischen Systems hinaus. Auch einer engeren Begriffsfassung liege die Wohlfahrtsvorstellung entweder eines richtig funktionierenden idealen marktwirtschaftlichen Kalkulationsmechanismus oder des paretianischen Ideals zugrunde.

Darauf entgegnete Prof. *Timm*, daß ja nur die Unvollkommenheit des existierenden marktwirtschaftlichen Rechnungssystems aufgedeckt werden solle, weil die über die Abweichungen von den Marginalbedingungen hinausgehenden Unvollkommenheiten nicht im Markt zum Ausdruck kämen. Im übrigen sehe er nicht ein, wie der Sachverhalt der sozialen Kosten durch verschiedene Begriffsdefinitionen aus der Welt geschafft werden kann. Die Frage sei, ob solche wie auch immer benannten Kosten existieren, wie man sie messen und wie man sie beseitigen kann.

Die von Salin vorgeschlagene Ersetzung des Attributs „sozial" durch „volkswirtschaftlich" erschien Dr. *Rohde* unter manchen Gesichtspunkten plausibel. Andererseits aber bedeute das eine Eingrenzung auf ein politisch und territorial umgrenztes Gebiet. Das widerspreche in sehr vielen Fällen dem über die Landesgrenzen ausgreifenden Charakter dieser Kosten. Prof. *Salin* erwiderte, das müsse früher oder später berücksichtigt werden.

Auf das Problem der Begriffsbildung ging auch Dr. *Willeke* ein. Die Bildung eines Gesamtbereiches außermarktlicher Interdependenzen halte er für sinnvoll, er frage sich aber, ob der Bereich der sozialen Zusatzkosten nicht spezifische Bedeutung hat und für sich hervorgehoben werden sollte. Der Vorteil, der bei der Ausweitung des Begriffes der sozialen Kosten auf alle außermarktlichen Interdependenzen zu konstatieren ist, sei ihm nicht klar geworden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Prof. *Fritsch* antwortete, daß es sich nicht nur um eine Deduktion der Abweichungen von den Marginalbedingungen, sondern um die außermarktmäßigen Interdependenzen schlechthin handle. Innerhalb dieser Interdependenzen seien die volkswirtschaftlichen Kosten ein Fall, die volkswirtschaftlichen Kosten der Privatwirtschaft wieder ein Unterfall. Er wolle vor allem der Tatsache Rechnung tragen, daß die Marktmechanismen einen Gutteil der gesellschaftlich relevanten Beziehungen gar nicht mehr erfassen. Er wolle — falls es sich als wünschbar herausstellt — so weit gehen, die Ergebnisse des Marktmechanismus durch Verrechnungspreise zu stipulieren. Die Frage laute, wie wir in wesentlichen Bereichen, in denen der Markt nicht oder nicht mehr funktioniert (Erziehungs-, Forschungs-, Verkehrs-, Gesundheitswesen) die Bedingungen für den Produktionsfaktoreneinsatz stipulieren können, die marktmäßigen Lösungen nahekommen und gewisse Marginalbedingungen erfüllen.

Die Vorstellung, daß die sozialen Kosten ein von der Norm abweichendes und erst im letzten Jahrzehnt entdecktes Phänomen sein sollen, mache ihm Schwierigkeiten, denn es sei, so meinte Prof. *Wessels*, der absolute Ausnahmefall, daß der Einsatz von Produktionsmittelmengen an der Einsatzstelle den Gesamtverbrauch darstellt, weil der Tatbestand sozialer Kosten einfach mit der Art der Produktionsfaktoreneinsätze zusammenhänge. Das bedeute aber, daß zwei Fälle interessant seien: der eine, wenn der außerhalb der Einsatzstelle entstehende Verbrauch ungewöhnlich groß ist gegenüber dem, was für die Volkswirtschaft charakteristisch ist, und der andere Fall die Art der Verrechnung, der die Frage aufwerfe, ob die Kosten an der Einsatzstelle berechnet oder überwälzt werden sollen.

Die Verwendung einer einwandfreien Sprache hielt Dr. *Schneider* (Köln) für zweckmäßig und schlug vor, immer dann, wenn der Umfang einer bestimmten Produktion die Produktionsfunktion anderer Erzeugungen beeinflußt, diese Wirkung der Produktion als externe Effekte zu bezeichnen.

Das Kernproblem, von dem aus man sich überlegen muß, ob man den Terminus „soziale" oder „volkswirtschaftliche" Kosten verwendet, liege, wie Prof. *Hensel* ausführte, im Problemgrund, nämlich im wirtschaftenden Menschen, von dem man annehmen könne, daß er in der Regel geneigt ist, eigene Kosten anderen anzulasten. So gesehen scheine ihm das Problem nicht systembegrenzt zu sein, sondern auch für die Zentralverwaltungswirtschaft zu gelten. Das zeige sich auch darin, daß die mitteldeutschen Betriebe die Bedingungen für die Planerfüllung so zu setzen suchen, daß die Planerfüllung möglichst erleichtert wird. Daß volkswirtschaftliche Kosten in allen Wirtschaftssystemen auftreten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

können, betonte auch Dr. *Rohde*. Allerdings trügen sie als Zwangsbelastungen Dritter in der Marktwirtschaft einen besonders störenden Akzent. Rohde wies noch auf das in den Berichten wenig angeschnittene Problem des Finanzsystems hin, das Budgetposten mit diskriminierenden Effekten enthalte, denen gegenüber manche der von uns diskutierten Sozialkosten von geringerer Bedeutung seien. Ein weiteres wichtiges Problem ergebe sich, wenn ein Unternehmer Belastungen Dritter durch staatliche Unterstützung (z. B. Sonderabschreibungen für Entstaubungsanlagen) beseitigen will, weil dann eine Transformation der „originären" in „konsekutive" Sozialkosten, nämlich in die Finanzwirtschaft erfolge. Wenn man aber auf das Prinzip der Äquivalenz und der Tauschfreiheit Wert legt, so hieße das, den Teufel mit dem Beelzebub austreiben.

Einen Versuch, die Probleme zu ordnen, unternahm dann Prof. *Möller*. Wenn man sich auf den Boden der Annahmen der Wohlfahrtstheorie stellt, sei davon auszugehen, daß die Wirtschaftssubjekte unter Berücksichtigung der Preise in bezug auf Gütermengen disponieren. Die Theorie der volkswirtschaftlichen Kosten besage — was bei Fritsch klar zum Ausdruck komme —, daß Produktion und Konsumtion möglicherweise Dritte beeinflussen, die infolge der Marktbeziehungen nicht die Möglichkeit haben, darauf zu reagieren. Das sei der grundlegende Ansatzpunkt. Von sozialen Kosten könne — anders als Wessels meine — erst die Rede sein, wenn die Menschen in ihren Dispositionen nicht auf schädliche Einwirkungen reagieren können (die von Wessels als Beispiel angeführten nervösen Sekretärinnen könnten ja den Arbeitsplatz wechseln), und wenn diese Einwirkungen nicht im Marktmechanismus berücksichtigt sind. Eine ganz andere Problematik komme dadurch in die Diskussion, a) daß wir mit den mit der Wohlfahrtstheorie zusammenhängenden Werturteilen nicht zufrieden sind, b) daß nach unserer Meinung schon bei den einzelnen Wirtschaftssubjekten noch andere Gesichtspunkte in die Wohlfahrtsfunktion eingehen, die wir bei unserer Abstraktion nicht berücksichtigen und c) daß darüber hinaus gesellschaftlich gesehen Gesichtspunkte berücksichtigt werden müssen, die sich nicht nur auf die Bewertung von Gütern schlechthin beziehen. Wenn man solche Gesichtspunkte, wie etwa den Blutverlust durch Autoverkehr, in die gesellschaftliche Wohlfahrtsfunktion einbezieht und die Situation vergleicht mit der Situation bei Zugrundelegung nur der individuellen Wohlfahrtsfunktion, ergäben sich Dinge, die man als soziale Kosten bezeichnen könne. Möller schlug aber vor, den Begriff der sozialen Kosten zunächst unter der Annahme der Wohlfahrtstheorie zu diskutieren und später erst die Wohlfahrtsfunktion durch Einbeziehung immaterieller Werte zu erweitern und in die Problematik einzubeziehen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Prof. *Wallich* verglich die bisherige Diskussion mit einer Entdeckungsreise ins Land der sozialen Kosten, bei der man von den bescheidenen Anfängen Marshalls ausgehend bald die weitgehenden Folgen der modernen Wirtschaft entdeckt. Schließlich komme man zu dem Schluß, daß im Grunde alle Schäden der modernen Zivilisation in gewissem Maße auf die Nachteile des Wirtschaftslebens zurückgeführt werden können. Wenn man sich auf ein derartiges Vorgehen einläßt, müsse man aber auch zugeben, daß die Erträge sehr viel höher sind als die Kosten, da alles, was an der Zivilisation gut ist, ohne die Wirtschaft auch nicht entstanden wäre. Ein derartiges Vorgehen führe aber nicht weit. Es sei besser, den Rahmen eng zu spannen und sich auf jene Bereiche zu beschränken, in denen man mit Sicherheit etwas sagen und Abhilfe schaffen kann (z. B. Gesetzgebung zur Luft- und Wasserreinhaltung usw.).

Für eine klare Unterscheidung der sich aus der Erscheinung der sozialen Kosten ergebenden Fragen plädierte *Prof. Neumark*. Den Fragen der Erfassung aller soziale Kosten verursachenden Erscheinungen stehe das bei einer ökonomischen Betrachtung im Vordergrund stehende Problem der Deckung der sozialen Kosten gegenüber, das mit der schon von Giersch erwähnten Unvollkommenheit des marktwirtschaftlichen Rechnungssystems zusammenhängt. Er sprach sich für eine dynamische Problembetrachtung aus, da ihm die in die Wirtschaftsrechnung eingehenden Faktoren von den Wandlungen der Technik einerseits und Wandlungen in bezug auf zivilisatorische Werturteile andererseits zusammenzuhängen scheinen. Man könne nicht nur von Steigerungen der technischen Produktivität sprechen, ohne die sozialen Kosten landschaftlicher Verunstaltungen oder der gesundheitlichen Beeinträchtigungen dagegenzuhalten. Zur Verdeutlichung seines Anliegens wies er darauf hin, daß vieles, was in der Marxschen Ausbeutungstheorie steht, exaktes Spiegelbild der damals herrschenden wirtschaftlichen Verhältnisse und der seinerzeit gültigen herrschenden Gerechtigkeitsvorstellungen sei. Als weiteres Beispiel erinnerte Neumark an die Anfänge der Arbeitergesetzgebung in Deutschland als Folge der Entdeckung des Gutes „Wehrkraft". Die Feststellung eines unmittelbaren Zusammenhangs zwischen der Gesundheit und der Ausbeutung der Arbeitskraft habe letztlich dazu geführt, die durch die Belastungen der Arbeitskräfte entstehenden sozialen Kosten anders zu verrechnen, sei es in höheren Steuern oder Sozialversicherungsbeiträgen.

Zum Problem der rationellen oder zweckmäßigen Deckung der sozialen Kosten über den Fiskus, das Dr. Rohde aufgeworfen hatte, meinte Prof. *Neumark*, man könne zwar fragen, ob unser Steuersystem mit dem Prinzip der generellen Entgeltlichkeit geeignet ist, die, wie er glaube, falschen volkswirtschaftlichen Berechnungskosten rationell zu modifizieren, man könne aber auch umgekehrt die Frage aufwerfen,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ob nicht Spezialabgaben besser am Platze wären, was allerdings eine Wandlung unseres Steuerbegriffes und unserer Steuerpolitik voraussetzen würde.

Prof. *Seidenfus* griff dann noch einmal die Frage der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Kosten auf. Es sei nicht glücklich, den Tatbestand der volkswirtschaftlichen Kosten — wie Möller — daran anzuknüpfen, ob ein Wirtschaftssubjekt reagieren kann oder nicht. Natürlich könnten die Arbeitskräfte durch Wanderungen auf gesundheitliche Beeinträchtigungen reagieren. Man könne versuchen, für sich eine Oase zu finden, in der soziale Kosten heute noch kaum auftreten. Entscheidend sei aber doch, daß zu der mehrmals angesprochenen Rationalität der Wirtschaftsrechnung die Zuordnung der Kosten nach dem Verursachungsprinzip gehört. Diese rationale Aufgabe müsse jedes Wirtschaftssystem lösen. Wenn man versuche, den Begriff der volkswirtschaftlichen Kosten so scharf einzugrenzen, könnte man die nicht unproblematische Begriffsüberspannung vermeiden, von der auch Willeke in seinem Diskussionsvotum spreche.

Prof. *Guillebaud* machte darauf aufmerksam, daß zum Thema der sozialen Kosten zu wenig von Pigou gesprochen worden sei, dessen „Economics of Welfare" der erste wirkliche Versuch der Lösung dieser Probleme gewesen sei. Seine Unterscheidung zwischen „marginal social costs" und „marginal private costs" sei von fundamentaler Bedeutung. Dieser Meinung schloß sich Herr *Streeten* an und wies auf zwei weitere Unterscheidungen Pigous hin, nämlich die zwischen „general welfare" und „economic welfare" und zum anderen auf die Unterscheidung zwischen ökonomischer Wohlfahrt und nationalem Realeinkommen. Mittels dieser Unterscheidung habe Pigou die Grenzziehung zwischen sozialem und privatem Produkt diskutiert. Sie scheine ihm trotz aller Kritik brauchbar und gut.

Streeten machte dann auf eine bisher noch nicht diskutierte Art von sozialen Kosten aufmerksam, nämlich auf die Beseitigung von Unnutzen, der von der Wirtschaft selbst geschaffen wurde. Das klassische und extreme Beispiel sei der Erpresser, der Unnutzen abschafft, wenn er Geld dafür bekommt, den Unnutzen aber selbst vorher geschaffen hat. Viele Tätigkeiten in einer reichen Gesellschaft schienen darauf abzuzielen, Unnutzen zu schaffen, z. B. dadurch, daß den Verbrauchern durch Reklame suggeriert wird, gegen gesellschaftliche Normen zu verstoßen, wenn sie ein bestimmtes Produkt nicht kaufen. Er wisse allerdings nicht, wie diese Art sozialer Kosten in einer kritischen Wohlfahrtsökonomie behandelt werden soll. Hier zeige sich aber wieder, daß es keine Wohlfahrtsökonomie gibt, wenn sie nicht Werte beurteilt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Prof. *Giersch* erteilte dann das Wort zur Berichterstattung über den Problemkreis

Inwieweit kann man externe Wirkungen größenmäßig erfassen? Wie kann man externe Wirkungen bewerten?

Dr. *Jochimsen* hob hervor, die Autoren (Kapp, Fritsch, Jürgensen) seien übereinstimmend der Meinung, daß sich das Messen des Werteverzehrs weitgehend positiv empirisch durchführen läßt. Die Wahl der dazu erforderlichen Bezugsgröße sei grundsätzlich normativ. Bei der direkten Bestimmung der sozialen Zusatzkosten, die nur in wenigen Fällen möglich sei, entstünden räumliche, zeitliche und sachliche Abgrenzungsprobleme. Als Form der indirekten Messung seien im wesentlichen die Kompensationszahlungen erwähnt worden. Die Autoren seien sich auch einig, daß bei der Verwendung der gemessenen sozialen Zusatzkosten normative Implikationen nicht zu vermeiden sind. Alle Autoren schlügen die Feststellung von „gesellschaftlichen Minima" (Kapp) oder „Mindestnormen" (Fritsch, Jürgensen) in dem Sinn vor, daß man die kritischen Zonen oder Toleranzgrenzen einzelner sozialer Zusatzkosten bestimmt, von denen an eine wirtschaftspolitische Intervention unbedingt als nötig erscheint.

Für eine rigorose Beschränkung des Begriffs der sozialen Kosten auf das, was monetär meßbar ist, sprach sich Prof. *Müller* (Freiburg) aus. Genauso würde er bei den sozialen Erträgen vorgehen. In der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung werde ebenfalls so vorgegangen, in der z. B. hauswirtschaftliche Leistungen nicht berücksichtigt werden. Es habe keinen Zweck, die Ideologiekritik des Kapitalismus in die sozialen Kosten zu verpacken. Es müsse mit dem augenblicklich Meßbaren begonnen werden. Damit sei weiterzukommen als wenn man von vorneherein versuche, alles zu bewerten.

Unter sozialen Kosten nur das monetär Meßbare zu verstehen, erschien Dr. *Rohde* zu positivistisch, da damit das Problem der sozialen Kosten als wirtschaftspolitisches Problem verschwinde. Dinge, die vor 20 Jahren als soziale Kosten auftraten und inzwischen in die Obhut der öffentlichen Hand gegeben worden sind, seien in der fiskalischen Kasseneinheit nach dem Prinzip der generellen Entgeltlichkeit vollständig verschwunden. Auch Prof. *Giersch* meinte, daß dann nur behandelt werde, was wirtschaftspolitisch bereits geregelt wird, während das Problem in dem liege, was noch nicht in Angriff genommen ist, aber wirtschaftspolitisch geregelt werden sollte.

Auf die Frage von Prof. *Wessels,* wie Müller mit dem Geldertrag als Maßstab der sozialen Kosten das Bewertungsproblem lösen könne, antwortete Prof. *Müller,* mit seinem Vorschlag wolle er das normative Problem nicht lösen, sondern es ausklammern, weil nach seiner Meinung ein normatives Problem nicht durch Messen zu lösen ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auf ein besonderes Problem der Messung der sozialen Kosten in Marktpreisen wies Dr. *Rüstow* hin, da dann, wenn es z. B. keine reine, sondern nur noch lärm- und stauberfüllte Luft gibt, ein Marktpreis nicht mehr feststellbar sei, so daß wir einen großen Bereich von Nutzen- und Schadenseffekten mittels der Marktpreise nicht mehr erfassen können.

Zur Frage der Bewertung der sozialen Kosten durch Marktpreise rief Prof. *Fritsch* in Erinnerung, daß nicht jeder Preis ein Marktpreis ist. Der Preis sei ein Güterverhältnis, das aber von gewissen, von uns vorgenommenen Bewertungen abhänge. Aus diesen Güterverhältnissen heraus ließen sich ebenso wie aus dem von Schneider (Köln) erwähnten Bereich der außermarktmäßigen Interdependenzen zwischen den Betriebseinheiten Güterrelationen deduzieren, die möglicherweise mit dem Marktpreis identisch seien, möglicherweise aber auch nicht. Jedenfalls aber gebe es empirische Ansätze, um Güterrelationen, um irgendwelche Preise herauszukristallisieren. Dann aber, fügte Prof. *Giersch* hinzu, müsse geprüft werden, ob diese Preise den Charakter von Knappheitspreisen haben oder ob sie monopolistisch oder durch Dumping beeinflußt sind, damit in den zuletzt genannten Fällen bei unseren Überlegungen Korrekturen angebracht werden können.

In bezug auf die Bewertung der externen Wirkungen verwies Prof. *Weisser* auf ein in den mündlichen Verhandlungen noch nicht erörtertes Problem, das darin bestehe, daß die ökonomischen Werte nicht auf der gleichen logischen Ebene lägen wie die besprochenen, nicht mehr weiter reduzierbaren Grundentscheidungen. Da die ökonomischen Werte als Mittel der Bedarfsdeckung Objekte mittelbarer Interessen seien, seien sie nur bestimmbar, wenn man wisse, was man letztlich will. Andernfalls könne man nicht sagen, ob etwas knapp ist oder nicht. Durch die Redeweise von den externen Wirkungen werde dieses Problem verhüllt, es dürfe aber nicht aus den Augen verloren werden.

Prof. *Arndt* (Berlin) schlug vor, zwischen unmittelbaren und mittelbaren sozialen Kosten und bei den mittelbaren wiederum zu unterscheiden zwischen ökonomisch bewertbaren sozialen Kosten und solchen, die weitgehend ökonomische Phänomene darstellen, wie etwa die Frage des Blutverlustes durch Verkehr. Wenn, wie das Beispiel der Bundesrepublik zeige, mit steigendem Wohlstand steigende Unzufriedenheit auftaucht, dann liege hier eine gesellschaftliche, eine aökonomische Wertung vor.

Dr. *Albert* unterschied zwischen zwei Teilproblemen, in die die Problematik der sozialen Kosten zerfalle. Das erste sei durch die empirische Erforschung sachlicher Tatbestände zu klären, beim zweiten handle es sich um die Bewertung dieser Tatbestände. Die Frage laute, wie das Bewertungsproblem zu lösen ist. Hier werde wieder der Be-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

griff der Sozialen Wohlfahrtsfunktion auftauchen, so daß wir wieder in das Dilemma geraten, das sich bei der Diskussion um die Grenzen und Entwicklungsmöglichkeiten der Welfare economics gezeigt habe. Der Vorteil des „social cost approach" liege aber gerade darin, daß von konkreten Übelständen ausgegangen wird. Wenn im Endeffekt aber wieder über die Soziale Wohlfahrtsfunktion die globale Bewertungsfrage auftaucht, entfalle der ganze Vorteil des „social cost approach", weil bei der Bewertung der Tatbestände die einen dies, die anderen jenes wollen, so daß sich wieder Konflikte ergeben. Für dieses Problem gebe es — meinte Prof. *Fritsch* — nur einen Ausweg: es müsse bei den Toleranzgrenzen angesetzt werden, von denen an jeder durch Schäden in objektiv feststellbarer Weise in bestimmtem Umfang betroffen wird. Damit sei auch das Dilemma des interpersonellen Vergleichs umgangen, und man komme zu der von Müller vorgeschlagenen Bewertung in Marktpreisen (wozu Prof. *Müller* ergänzte, daß die Bewertung nicht nur in Marktpreisen erfolgen könne, sondern auch durch die staatlichen Aufwendungen für die Beseitigung von Schäden).

Zu dem Vorschlag von Fritsch gab Prof. *Giersch* zweierlei zu bedenken: 1. wenn wir uns auf jene sozialen Zusatzkosten konzentrierten, die alle gleichmäßig betreffen, damit die von Albert angedeuteten Konflikte nicht auftreten können, dürfe nicht übersehen werden, daß durch das Verhältnis zwischen Verursachern und Betroffenen doch Konflikte auftreten können; die Verursacher werden immer fragen, warum sie die Kosten tragen sollen. 2. Die Definition von Fritsch decke nicht den Fall, in dem bestimmte Gruppen besonders geschädigt werden. Wahrscheinlich aber würde Fritsch zustimmen, im Sinn der von Jochimsen vorgeschlagenen Minimumwohlstandsökonomik solchen Härtefällen besonderes Interesse zuzuwenden. (Fritsch stimmte dem zu).

Zu dieser Frage, ob die Postulierung von Minimalerfordernissen kritischer Grenzen eine Hilfe im Bestreben nach Objektivierung in der Erfassung der sozialen Kosten ist, meinte Dr. *Willeke*, daß in den meisten Fällen eine Festlegung von Minimalerfordernissen und Toleranzmargen Ergebnis eines durchaus kritisierbaren Beurteilungsprozesses und ganz besonderen historischen Relativitäten unterworfen sei. Der Hinweis auf solche Minimalerfordernisse verdecke eigentlich, was in der Bewertung erst noch geleistet werden muß.

Dr. *Borchardt* lenkte dann die Aufmerksamkeit auf den Umstand, daß bisher auf zwei Ebenen diskutiert worden sei. Die eine Ebene sei das Optimumkalkül. Was das Optimum letztlich ist, wisse niemand. Da die Voraussetzung der vollkommenen Konkurrenz und die Marginalbedingungen nicht erfüllt seien, könne auf dieser Ebene auch auf die Erfassung der sozialen Kosten verzichtet werden. Auf der zweiten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ebene handle es sich um die Minimumbedingungen, die der Minimierung von Drittschäden dienen sollen. In diesem Begriff der Drittschäden sei das Wissen um die volkswirtschaftlichen Kosten enthalten, seit es eine Wirtschaftspolitik gebe. Man habe um die sozialen Kosten gewußt, sie aber nicht so genannt, wenn seit undenklichen Zeiten durch das Fischereirecht, das Jagdrecht, das Reblausgesetz derartige Drittschäden zu verhindern gesucht werden. Schließlich wies Borchardt noch auf die Institution des Eigentums hin, mit der das ganze Problem der sozialen Kosten zusammenhänge. Bei vielen sozialen Kosten könne festgestellt werden, daß sie auf Unvollkommenheiten unserer Eigentumsordnung zurückzuführen sind. Das bekannte Beispiel vom Bienenzüchter und vom Apfelzüchter zeige, daß technisch die die Blüte bestäubende Biene in die Produktionsfunktion für den Apfel gehöre, dafür sehe aber der Obstgärtner keine Veranlassung, denn die Biene werde nicht bezahlt. Der Eigentümer der Biene könne aus der Bienenleistung keine Ansprüche erheben. Wir sollten uns daher über die ungeheure Relativität des Begriffs der sozialen Kosten klarwerden, der sehr eng mit unseren Institutionen zusammenhänge. Hier liege auch ein Wertegesichtspunkt zugrunde, nämlich die Frage, wie wir unsere Eigentumsordnung werten.

Diese Bemerkungen, so führte Prof. *Hensel* aus, zielten auf den Problemkern. Denn offenbar sei das Problem ein Ordnungsproblem. Die sozialen Kosten seien — entgegen der Meinung von Fritsch — stets Ausdruck von Interessenkonflikten. Die wirtschaftspolitische Aufgabe bestehe darin, die Bedingungen der Betätigung von Interessenten so zu setzen, daß keine Schädigung der Ordnung entsteht. Mit Müller sei er für eine rigorose Beschränkung des Begriffs der sozialen Kosten auf das, was mit ökonomischen Mitteln erfaßt werden kann, er meine aber, daß der größte Teil der zur Diskussion stehenden Probleme nicht mit irgendwelchen Geldgrößen zu erfassen ist, wie z. B. die gesamte Sozialgesetzgebung zeige, die nichts weiter als der rechtliche Ausdruck für die Balancierung von Interessen sei.

Zu den Ausführungen von Borchardt und Hensel nahm Prof. *Jürgensen* Stellung. Er könne zahlreiche Beispiele für Interessenharmonien anführen. Selbst zu dem literarisch verwerteten, längst veralteten Bienenbeispiel lasse sich auf Fälle hinweisen, in denen die Apfelbauern an die Bienenbesitzer wegen des hohen Befruchtungseffektes Vergütungen zahlen. Weitere Beispiele seien der Straßenbau (Priorität des Baues von Umgehungsstraßen, wo die Lärmschädigung am größten ist, oder Priorität des Straßenausbaues, wenn Strecken eine große Unfallhäufigkeit aufweisen) und die Industrieabwehr durch Gemeinden. Bewertungen, um die wir uns bemühen, würden also durchaus vorgenommen. Daran könne angeknüpft werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Da in der Diskussion verschiedentlich angeklungen war, daß eine monetäre Bewertung von externen Vorteilen und Nachteilen möglich sein müsse, weil Gemeinde- oder Verkehrspolitiker durch die Auferlegung von Abgaben und die Gewährung von Subventionen monetäre Bewertungen tatsächlich vornehmen, bemerkte Dr. *Gäfgen,* er halte das für gefährlich, weil diese Auffassung voraussetze, daß sich die Politiker an den tatsächlichen externen Vor- oder Nachteilen orientieren. Die Politiker könnten aber durchaus rein distributiven Gesichtspunkten folgen.

Auf die Bedeutung des Zeitaspektes für die Bewertung ging Dr. *Rohde* ein. Wenngleich Fritsch in seinem Vier-Sektoren-Modell einen groben und für die Beziehungen zwischen Produzenten und Produzenten einen feineren Anhaltspunkt gegeben habe, so bekomme dadurch das Ganze noch keine zeitliche Dimension, die als neues Kombinationsmerkmal eingeführt werden müsse.

Auf das Problem, wieweit man zurück- oder vorausschauen muß, werde man einerseits durch die Anleihetilgung für frühere reale Vorleistungen, andererseits durch die Frage verwiesen, wie später nicht mehr vorhandene, weil erschöpfte Kohlevorkommen zu bewerten sind. Inwieweit man die zeitliche Dimension berücksichtigen will, sei eine Frage, für deren Beantwortung man Normen einführen sollte. Prof. *Giersch* machte noch auf die erheblichen time-lags für Forschungsinvestitionen aufmerksam, die sich später in einer Ausweitung des technischen Wissens unter Einführung neuer Produktionsfunktionen bemerkbar machen, marktmäßig aber nicht mehr abgeltbar sind.

Prof. *Neumark* griff dann noch einmal das Problem der Begrenzung des Anwendungsbereiches der externen Kosten auf, für die sich Wallich und Müller ausgesprochen hatten. Für diese Meinung lasse sich manches anführen. Er erinnerte an Marshall, der festgestellt habe, daß man in vielen Fällen mit der strengen Theorie nicht weiterkommt und daß man sich mit konventionellen Abgrenzungen begnügen muß. Wozu es führen kann, wenn man gewisse Abgrenzungen nicht vornimmt, zeige das überspitzte Beispiel der nervösen Sekretärin des Professors, deren Nervosität sich auf ihren Chef überträgt, so daß er die Ausbildung künftiger Unternehmer nicht mehr wie erwünscht gestalten kann. Da deswegen die Unternehmer ihre Entscheidungen nicht mehr so rationell zu treffen vermögen, wie es theoretisch möglich wäre, wenn der Professor keine nervöse Sekretärin gehabt hätte, entstünden volkswirtschaftliche Kosten. Wie wolle man diese Kosten letztlich bewerten? Hier würden die Schwierigkeiten einer Begriffsüberspannung deutlich.

Auf die Schwierigkeiten der Bewertung eines nicht bestehenden Zustandes ging auch Prof. *Wallich* ein. Jemand, der erstmals die New

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Yorker Subway betrete, halte diese für einen menschenunwürdigen, abhilfebedürftigen Zustand. Nach einiger Zeit aber gewöhne man sich daran. Untersuche man, von wem der Druck für eine Verbesserung solcher Zustände ausgeht, so stoße man auf die Sozialkritiker. Die Zustände aber seien fast alle tragbar. Hier offenbare sich der unglückliche Gegensatz zwischen den niedrigen Einkommensschichten, die für Dinge, die Leute mit verfeinerten Empfindungen nicht mehr zu tragen gewillt sind, wenig Sinn haben einerseits und den Sozialkritikern andererseits, die in solchen Zuständen ein großes Übel sehen.

Als Gegenbeispiel zu dem — wie Dr. *Albert* meinte — trivialen Beispiel von Wallich führte Albert das Buch von Engels über die Lage der arbeitenden Klassen in England an. Die Funktion derartiger Sozialkritiker bestehe darin, konkrete Übelstände in das öffentliche Bewußtsein zu heben. Dabei handle es sich durchaus nicht immer um triviale Dinge.

Prof. *Giersch* rief dann den letzten Tagungsordnungspunkt der Vormittagssitzung auf:

Welche wirtschaftspolitischen Konsequenzen ergeben sich aus dem Vorhandensein externer Wirkungen?

Dr. *Jochimsen* stellte in seinem Überblick fest, man könne in den Berichten Unterschiede in bezug auf die wirtschaftspolitischen Konsequenzen feststellen, je nachdem, 1. welches Bedeutungsgewicht den einzelnen Arten der sozialen Kosten zugeschrieben wird und 2. welche grundsätzliche Einstellung der Autor zur wirtschaftspolitischen Intervention hat. Kapp beschränke sich mehr auf die Feststellung der einzelnen volkswirtschaftlichen Zusatzkosten und gehe weniger auf konkrete Abhilfemaßnahmen ein. Er habe ein sehr erhebliches Mißtrauen gegen die Marktpreise als richtige Preise. Als praktischer Führer für die wirtschaftliche Entwicklung sei der Marktmechanismus hoffnungslos inadäquat. Deswegen fordere Kapp allgemein „a far reaching interference with the competitive system". Einen Schritt weiter gehe Fritsch mit seiner Aussage, daß die Feststellungen über das Vorhandensein von volkswirtschaftlichen Kosten und Erträgen gewissermaßen das Rohmaterial für investitionspolitische Entscheidungen der Gesamtwirtschaft abgeben könnten. Fritsch scheine der Meinung zu sein, daß die Minimalstandards als Grundlagen für wirtschaftspolitische Interventionen dienen können. Viel weiter gehe Jürgensen, der zwei grundsätzliche Möglichkeiten wirtschaftspolitischer Konsequenzen unterscheide. Einmal behandle er die volkswirtschaftlichen Kosten als Instrument der Wirtschaftspolitik [a) Erhebung oder Nichterhebung volkswirtschaftlicher Kosten als Mittel der prozeßpolitischen Intervention, etwa zur Verringerung oder Verstärkung des Wettbewerbs; b) soziale Zusatz-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kosten als Instrument der Einkommensumverteilung] und zweitens als Aufgabe der Wirtschaftspolitik, die in der Vermeidung bzw. rechtzeitigen Anlastung volkswirtschaftlicher Kosten besteht. Jürgensen fordere, daß die Unternehmungen grundsätzlich die Vermeidungskosten voll tragen und im Marktpreis weitergeben sollten.

Prof. *Jürgensen* betonte, daß ein erheblicher Bereich der sozialen Zustände durch Standards abgesichert werden könnte, insbesondere z. B. bei Luft- und Wasserverunreinigung. Im übrigen könne man über die Standards hinaus Fortschritte erzielen durch Berechnung oder Abschätzung, welche sozialen Kosten bei den Empfängern verursacht werden und welche Vermeidungskosten bei den Verursachern auftreten würden. Zum Beispiel stehe bei einer Zementfabrik die Verschmutzung der Häuser und Wohnungen in diametralem Verhältnis zum Nutzen des Unternehmens für die Stadt. Die Vermeidungskosten der Luftverschmutzung seien so hoch wie die Kosten für eine gleich große, auf freiem Feld stehende Zementfabrik. Es gebe eine Skala des Verhältnisses zwischen sozialen Zusatzkosten und privaten Kosten, an deren Anfang erhebliche soziale Kosten ganz geringen privaten Kosten und an deren Ende sehr hohe private Vermeidungskosten ganz geringen sozialen Zusatzkosten gegenüberstehen. Wenn man sich bei einer derartigen stochastischen Fallsammlung wirtschaftspolitisch an den Punkten orientiere, wo einwandfrei und ohne Zuhilfenahme komplizierter Funktionen größenordnungsmäßige Beschränkungen vorgenommen werden können, bewege man sich wenigstens in Richtung auf eine Wohlfahrtsfunktion, deren Abteilung bei der Behandlung der Themen des Vortages grundsätzlich anerkannt worden sei.

Der Hinweis von Jürgensen, daß soziale Zusatzkosten auch Mittel der Wirtschaftspolitik sein können, schien Dr. *Willeke* besonders interessant, weil diese Auffassung mit den Meinungen kontrastiere, die Erscheinung sozialer Zusatzkosten sei durchgängig negativ zu beurteilen. An Fritsch richtete er die Frage, ob man nicht doch zwischen der Erscheinung sozialer Zusatzkosten als solchen und dem Nettoeffekt der Wirkungen dieser sozialen Zusatzkosten auf den wirtschaftlichen Kosmos unterscheiden sollte. Prof. Fritsch antwortete, das sei eine Frage der intertemporalen Bewertung, die den Wirtschaftspolitiker vor die Schwierigkeit des Verhaltens bei Unsicherheit stelle. Könnte man die Wirkungen einer Sache voraussehen, dann wären die sozialen Kosten als Mittel der Wirtschaftspolitik verwendbar. Diese Vorstellungen über den künftigen Ablauf habe man aber nicht.

An Kapp und Jürgensen anschließend glaubte Dr. *Rohde* die Möglichkeit optimistisch beurteilen zu können, die bisher als schlecht erfaßbar bezeichneten Prozesse durch eine richtige Gesetzgebung, d. h. durch Begrenzung gleichsam ungezügelter privater Autonomie auf das

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gesellschaftlich Vertretbare, marktwirksam werden zu lassen. Am Beispiel des Wasserhaushaltsgesetzes verdeutlichte Rohde seine Auffassung, daß die richtige Belastung an der Quelle dafür bürgt bzw. wahrscheinlich macht, daß sich über den Markt eine Art gerechter und, dem einzelnen vielleicht unbewußter, freiwilliger Belastung einspielt. Warum sollten die Aufwendungen der Unternehmer für die Vermeidung von Übeln für die Gesellschaft nicht honoriert werden?

Prof. *Weisser* verwies darauf, daß es Unternehmer gibt, die aus ihrem originären Sinn heraus bestimmte externe Wirkungen zu vermeiden bereit seien. Als Beispiel nannte er Unternehmungen, die nur gesunde oder nahe beim Arbeitsort gelegene Wohnungen zu bauen bereit sind. Die Existenz solcher, vielfach als „gemeinnützig" bezeichneter Unternehmungen werfe die Frage auf, ob die Förderung bestimmter Unternehmungstypen, die unerwünschte externe Wirkungen zu minimieren bemüht sind, nicht in ein Programm der Vermeidung sozialer Kosten einzubeziehen wäre. Die Möglichkeiten, die wirtschaftspolitischen Beiträge rein volkswirtschaftlicher Art durch einzelwirtschaftliche Beiträge zu ergänzen, seien erheblich und könnten weitgehend marktkonform realisiert werden. Das setze allerdings die Bereitschaft voraus, politische Vorurteile gegenüber gemeinnützigen Unternehmen kritisch daraufhin anzusehen, inwieweit diese Vorurteile das, was die grundsätzlichen Anhänger marktwirtschaftlicher Ordnungstypen eigentlich wollen sollten, hemmen.

Prof. *Hensel* betonte, es sei eine Grundfunktion der politischen Führung eines Gemeinwesens, vor allem das Entstehen sozialer Schäden zu verhindern. Wenn die sittliche Initiative der Einzelwirtschaft nicht funktioniere, müsse der Staat alles tun, um die Entstehung solcher Schäden auf Grund einzelwirtschaftlich orientierten Handelns möglichst im voraus zu vermeiden. Da das nur bis zu einem gewissen Grade möglich sei, müsse der Staat dann, wenn Schäden entstanden sind, sie nachträglich beseitigen oder Korrekturen anbringen.

An diese Bemerkungen anknüpfend meinte Prof. *Wallich,* man müsse sich auch vergegenwärtigen, daß neben günstigen staatlichen Eingriffen auch eine erhebliche Menge ungünstiger Eingriffe erfolgt, wenn man sich erst einmal an staatliche Korrekturen sozialer Mißstände gewöhnt. Eine häufige Form des Eingriffs sei die Verhinderung der Anpassung an neue Konkurrenzbedingungen durch Zölle oder innere Erschwerungen. Wenn man beispielsweise einer Gruppe bei Einführung einer neuen Produktionsmethode einen Vorteil gewährt, reduziere das den Wert konkurrierender Produktionsfaktoren. Wallich ging dann noch einmal auf das Problem der Sozialkritik ein. Ihm scheine, daß die Sozialkritik heute teilweise darauf ausgeht, die Bessergestellten — und zwar oft auf Kosten der Schlechtergestellten — zu

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schützen. Das geschehe wieder durch marktwidrige Eingriffe, denn im Grunde sei es der Unternehmer, der diese Eingriffe erzwingt oder betreibt.

Das Bestreben, soziale Kosten zu vermeiden, so führte dann Dr. *Rohde* aus, könne ganz unerwünschte Nebeneffekte haben. Andererseits böte die Beseitigung sozialer Kosten wachstums- und konjunkturpolitische Möglichkeiten wegen der zur Ausräumung von Mißständen erforderlichen Investitionsprogramme.

Auf Anregung von Prof. Giersch versuchte Herr *Streeten* abschließend die sozialen Kosten durch die Bildung von vier Kategorien der Divergenz zwischen sozialen und privaten Kosten zu systematisieren. Die Empfehlung richtiger wirtschaftspolitischer Maßnahmen für die einzelnen Fälle hielt er jedoch für zu kompliziert. In die erste Kategorie, über die viel gesprochen worden sei, falle die Erscheinung, daß — wie Schneider (Köln) formuliert habe — die Tätigkeit eines Betriebes die Produktionsfunktion anderer beeinflußt. Auch das Problem der Bewertung der Forschung, die ja durch die Verbesserung der Erziehung die Produktionsfunktion verbessere, gehöre in diese Kategorie. In die zweite Kategorie, über die wenig gesprochen, deren Problematik aber von Giersch angeschnitten worden sei, gehöre das Problem des gleichgewichtigen Wachstums. Ursache für die Entstehung sozialer Kosten sei hier die beschränkte bzw. die Unteilbarkeit gewisser Projekte. Ein Beispiel für derartige soziale Kosten seien die Wirkungen des durch die Ausdehnung der indischen Stahlwerke bei den Eisenbahnen entstandenen Engpasses, der die Produktion anderer, eisenbahnabhängiger Güter verhindert habe. In diesen Fällen sei nicht die Gesamtplanung der notwendigerweise letzte Schluß, sondern alle anderen Formen der Koordination, die einen Engpaß beseitigen können. Die dritte, sehr wichtige und umfassende Kategorie basiere darauf, daß wir uns nie in einem Pareto-Optimum befinden. Als extremes Beispiel führte Streeten die Arbeitslosigkeit an. Wenn eine Firma einen Arbeitslosen anstellen muß, seien die Sozialkosten der Beschäftigung eines Arbeitslosen negativ, weil es keinen Gleichgewichtspreis gibt. Diese Art von sozialen Kosten trete insbesondere in Entwicklungsländern auf, weil hier die Abweichungen vom Gleichgewicht besonders groß seien. Die vierte Kategorie schließlich, von der sehr viel gesprochen worden sei, umfasse alle Divergenzen, die daraus entstehen, daß nicht pekuniäre Schäden und Werte in Betracht gezogen werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Tag (Dienstag, 3. 4. 1962, nachmittags)

Das Problem des Bestmöglichen oder Zweitbesten

Diskussionsleitung: Prof. Dr. H. Giersch

In einleitenden Bemerkungen wies Prof. *Giersch* darauf hin, daß die Marginalbedingungen des Pareto-Optimums zunächst sehr viel Klarheit in die Debatte um die ökonomische Rationalität verschiedener ordnungspolitischer Konzeptionen gebracht haben. Man könne mit ihrer Hilfe das Ideal einer verkehrswirtschaftlichen Ordnung mit vollständigem Wettbewerb begründen, aber auch ein sozialistisches Leitbild entwerfen, wie es die Theoretiker des Konkurrenzsozialismus getan haben. Leider sei es jedoch in dieser unvollkommenen Welt nicht möglich, alle Marginalbedingungen und dazu auch noch die Totalbedingungen zu verwirklichen. Abweichungen vom Ideal des Konkurrenzmodells ergäben sich in der Realität allein schon aus der Existenz von Transportkosten. Eine völlige Transparenz des Marktes werde durch die Kosten der Anschaffung und Übermittlung von Information verhindert. In manchen Bereichen könne man eine atomistische Angebotsstruktur nicht herstellen, ohne die Marginalbedingung, die eine optimale Güterkombination verlangt, zu verletzen. Außerdem sei es kaum möglich, irgendeine Steuer zu konstruieren, die keine Abweichung von den Marginalbedingungen hervorruft. Zu alldem kämen politische Widerstände gegen durchgreifende Reformen. Daraus ergebe sich zunächst die theoretisch wichtige Frage, ob und in welchem Umfang die anderen Marginalbedingungen noch erstrebenswert sind, wenn die Wirklichkeit von einer Marginalbedingung abweicht. Anders formuliert könne man fragen, welche Abweichungen oder Unvollkommenheiten sich kompensieren (Giersch verwies in diesem Zusammenhang auf den Bericht von Mestmäcker). Da die gegenseitige Kompensation von Unvollkommenheiten kein Ideal im Sinne des Pareto-Optimums ergebe, sondern nur eine zweitbeste Lösung darstelle, müsse man stets prüfen, ob diese Lösung auch die bestmögliche ist. Das führe zu der Frage, wieviel die Beseitigung der Unvollkommenheiten kostet und was sie einbringt. Bei praktischen Problemen werde man das Zeitmoment zu berücksichtigen haben und daher unterscheiden müssen, ob eine Unvollkommenheit kurzfristig oder nur in einem langfristigen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verfahren beseitigt werden kann. Ebenso sei eine Lösung, die man unter dem Gesichtspunkt der Pareto-Bedingungen zwar als eine Verbesserung, aber nicht als das Bestmögliche oder gar als das Optimum bezeichnen kann, auch daraufhin zu beurteilen, ob sie weitere Verbesserungen nach sich ziehen oder blockieren wird. Dieser Punkt sei z. B. für eine Stellungnahme zu regionalen Freihandelsbestrebungen in Form von Zollunionen oder Wirtschaftsgemeinschaften wichtig, wenn sich aus den Pareto-Bedingungen und einer Analyse der unvermeidbaren Abweichungen in der Realität ergeben sollte, daß — cum grano salis — der weltweite Freihandel langfristig das Bestmögliche ist.

Giersch stellte dann als erstes die Frage zur Diskussion:

Sind die Optimalbedingungen realisierbar?

Unter den Diskussionsrednern (Streeten, Sohmen, Timm) bestand Einigkeit, daß die Marginalbedingungen niemals alle voll realisierbar sind. Das wurde vor allem von Herrn *Streeten* insbesondere an Hand der Unmöglichkeit illustriert, volle Information über die Präferenzen der einzelnen einschließlich der Präferenzen zu erhalten, die sie nicht enthüllen wollen, weil das gegen ihre Interessen wäre. Streeten verwies außerdem auf die Unmöglichkeit der Konstruktion eines idealen, die Marginalbedingungen nicht verletzenden Steuersystems.

Prof. *Sohmen* vertrat aber die Auffassung, es bestehe die Möglichkeit, zur Realisierung der Marginalbedingungen das Menschenmögliche zu tun. Da ihre Realisierung der Vermeidung unerwünschter, unnötiger Kosten diene, solle man sie ohne Rücksicht auf Kosten verwirklichen. Auch Herr *Streeten* wollte die Tatsache, daß die Erfüllung der Optimumbedingungen etwas kostet, nicht als grundsätzlichen Einwand gegen ihre Realisierung gelten lassen, da die Kosten theoretisch berücksichtigt werden könnten. Es sei z. B. vollkommen *rational,* nicht *vollkommen* rational zu sein, wenn die Gleichsetzung der Grenznutzen zunehmenden Grenzunnutzen hervorbringt. Ebenso sei es optimal, den Preis nicht gleich den Grenzkosten zu setzen, wenn diese Gleichsetzung etwas kostet. Das Optimum werde dann zwar bei unvollständiger Gleichsetzung erzielt, es sei aber trotzdem theoretisch eindeutig an dem Punkt determiniert, an dem der soziale Grenznutzen einer weiteren Annäherung durch die sozialen Grenzkosten dieser Annäherung aufgewogen wird. Dr. *Jochimsen* machte darauf aufmerksam, daß diese Modifikation der Marginalbedingungen nicht nur ein Nutzenproblem, sondern zusätzlich normative Komplikationen aufwirft. Gegen die Auffassung Sohmens, jede Annäherung an die Marginalbedingungen sei für sich genommen gut, meldete er Bedenken an.

Prof. *Timm* wies darauf hin, daß man zwei Kategorien von Faktoren unterscheiden könne, die die Nichterfüllung der Optimumbedin-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gungen verursachen: solche, die in der Gewißheit der Störung der Optimumbedingungen etabliert wurden, wie z. B. Steuern mit redistributiven Effekten und solche, deren die Optimumbedingungen störender Charakter vermieden werden könnte, wie etwa dann, wenn bei der staatlichen Einnahmenbeschaffung vermeidbare und nicht beabsichtigte excess-burdens entstehen. Als unerwünschte Störungsfaktoren würden in der Regel auch Monopolbindungen jeder Art angesehen; langfristig bzw. unter dynamischem Aspekt betrachtet könne man diese Störung aber nicht als unerwünscht bezeichnen. Denn streng genommen sei in den paretianischen Optimumbedingungen impliziert, daß es keine Unternehmergewinne gibt. Wenn es aber keine Unternehmergewinne gibt, sei es mit dem Wachstum schlecht bestellt. Selbst wenn Monopole zerschlagen werden könnten, sei also zu überlegen, ob das auf lange Sicht gesehen tunlich ist. Bei der Frage der Realisierbarkeit der Optimumbedingungen müsse daher zwischen der faktischen Möglichkeit und der Wünschbarkeit ihrer Realisierung unterschieden werden, da es viele Störungsfaktoren gebe, die man nach seiner Meinung nicht beseitigen sollte, selbst wenn man es könnte.

Gegen die Auffassung Timms, daß die Eliminierung der Monopolgewinne bei vollständiger Konkurrenz keine genügend hohe Wachstumsrate gewährleistet, wandte Prof. *Sohmen* ein, daß durch die vollständige Konkurrenz nicht das Leistungsentgelt für die kombinatorische Leistung des Unternehmers und auch nicht die Kapitalerträge eliminiert werden. Vermutlich aber würden die Investitionen aus diesen Kapitalerträgen der großen Unternehmungen bestritten. Es sei eine schwierige empirische Frage, ob sich aus den reinen Monopolrenten bei weniger vollkommener Konkurrenz eine höhere Investitionsquote ergibt als aus den im Zweifel höheren Erträgen bei vollkommener Konkurrenz. Wenn aber ceteris paribus die Kapitalerträge bei vollkommener Konkurrenz höher seien als bei unvollkommener Konkurrenz, müßten im ersten Fall zweifellos auch die Investitionen höher sein.

Auch unter diesen Umständen, so meinte Prof. *Timm,* halte seine Skepsis stand, denn unter der Voraussetzung genügend großer Markttransparenz für alle Unternehmer sei diese Transparenz eine Abschreckung für die Durchführung kostenreicher Investitionen, und die Chance, durch eine bessere Faktorenkombination langfristige Investitionen erwirtschaften zu können, sei minimal. In dieser Beziehung vertrete er die Meinung Schumpeters.

Prof. *Hensel* hielt es nicht nur für nicht möglich, die Marginalbedingungen zu realisieren, sondern auch nicht für wünschenswert, weil die vollkommene Konkurrenz im Sinne des theoretischen Modells keine Konkurrenz mehr sei; man könne nur mit Leistungsunterschieden, nicht aber mit Unterschiedslosigkeit konkurrieren. Daher solle mehr die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Frage herausgestellt werden, mit welchen Mitteln das Leistungsproblem gelöst werden kann.

Daß die Frage für oder gegen vollständige Konkurrenz überhaupt eine richtige Fragestellung ist, bezweifelte Prof. *Weisser*. Er halte sie nicht für eine zentrale Frage, da eine Wirtschaft mit vollständiger Konkurrenz ihm — aus nicht näher dargelegten Gründen — nicht als die beste Wirtschaft erscheine. Dann aber sei die Redeweise, daß es sich um Randbedingungen handelt, nicht mehr opportun, denn die Wendung „Randbedingungen" setze voraus, daß man sich im Kern einig ist. Mit der These, die Marktwirtschaft mit vollständiger Konkurrenz sei die beste Wirtschaft, werde eine Entscheidung vorweggenommen. Dieses Vorgehen sei fragwürdig, weil es logisch denkbar sei, die heute verwirklichte Ordnung mit ihren Erscheinungen der beschränkten Konkurrenz für die bessere oder die ideale zu halten.

Dr. *Schneider* (Köln) machte darauf aufmerksam, daß dann, wenn die Marginalbedingungen durch irgendeinen Mechanismus realisierbar wären, dieser Mechanismus sicherlich nicht der Konkurrenzmechanismus sein würde, weil dieser diese Rolle nur unter bestimmten, nicht erfüllbaren Voraussetzungen spielen könnte, wie z. B. unter der Voraussetzung des Fehlens externer Produktionseffekte, unter der Voraussetzung nicht steigender physischer Grenzerträge, beliebiger Teilbarkeit der Produkte und der Produktionsfaktoren.

Da über die Unmöglichkeit der Realisierung der Optimumbedingungen Einmütigkeit herrschte, bat Prof. *Giersch* Herrn Streeten zum Tagesordnungspunkt

Wodurch unterscheidet sich die Theorie des Bestmöglichen (the feasable first best) von der Theorie des Zweitbesten?

um eine nähere Explikation dieser Unterscheidung.

Herr *Streeten* verdeutlichte, daß die Wohlfahrtsökonomie des Zweitbesten, wie er sie versteht, immer noch eine utopische Ökonomie sei. Sie formuliere erst alle Optimumbedingungen und frage dann, was bei Nichterfüllung einer dieser Bedingungen für die übrigbleibenden Bedingungen gilt. Nach der Theorie des Zweitbesten z. B. wäre es falsch, nur die Zölle für Industrieprodukte und nicht auch die für Agrarprodukte abzuschaffen, weil das schlechter wäre als die Abschaffung der Zölle überhaupt. Wenn man aber nach der Praktizierbarkeit frage, unter der u. a. auch die politische Durchsetzbarkeit zu verstehen sei, müßten alle, auch die nicht ökonomischen, institutionellen, psychologischen und administrativen Variablen einbezogen werden, so daß, stelle man auf die Praktizierbarkeit ab, vieles, das nach der Theorie des Zweitbesten das Beste wäre, eben nicht das Bestmögliche wäre.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Den Tagesordnungspunkt

Sohmens Interpretation der Theorie des Zweitbesten

hatte Prof. *Giersch* eingefügt, weil nach seiner Meinung Sohmen bei der Darstellung der Theorie des Zweitbesten einem Irrtum unterliegt, jedenfalls aber die Zusammenhänge mißverständlich darlegt, wenn er der Philosophie des Zweitbesten eine klare Absage mit der Begründung erteilt[8], daß er keinerlei Zugeständnisse an individuelle Sonderinteressen machen will. Giersch wies darauf hin, daß, wenn bestimmte Marginalbedingungen nicht erfüllbar sind oder ihre Durchsetzung nicht erwünscht ist, das mit Sonderinteressen zunächst gar nichts zu tun habe. Das Problem der Sonderinteressen tauche erst bei der „feasibility" auf. Es müsse unterschieden werden zwischen den Überlegungen, die anzustellen sind, wenn einzelne Marginalbedingungen nicht erfüllt oder nicht erfüllbar sind einerseits und dem Interventionismus als Konsequenz politischer Gruppenmacht andererseits.

Diesen Hinweis hielt Prof. *Sohmen* für wertvoll und notwendig. Von einer Philosophie des Zweitbesten habe er ausschließlich im Zusammenhang mit dem Schutz vor Sonderinteressen gesprochen. Wenn z. B. Samuelson zwischen einer „utility possibility function" und einer „utility feasibility function" unterscheidet und unter der ersteren die ideale Transformationsfunktion zwischen verschiedenen Gütern versteht, unter der letzteren aber die, die unter den gegebenen politischen Verhältnissen aufgrund diverser Sonderinteressen einzelner Gruppen besteht und die man nicht umgehen kann, dann wende er, Sohmen, sich gegen die These, daß man auch nur theoretisch exakt angeben kann, wie eine solche „utility feasibility function" aufgrund der gegebenen politischen Bedingungen aufgestellt werden kann. Außerdem halte er es für möglich, bei genügender Energie der verantwortlichen Wirtschaftspolitiker viel weiterzugehen als dies bei einer schwachen Wirtschaftspolitik gegenüber Interessentenhaufen möglich ist. Markante Beispiele dafür seien die nicht von jedermann als durchführbar angesehene Politik der Besatzungsmächte 1948 und die Reformmaßnahmen von Finanzminister Kamitz in Österreich 1951, die vorher kaum jemand für durchführbar hielt. M. a. W.: der Verlauf der „utility feasibility function" hänge zum größten Teil von der Energie und dem Durchhaltevermögen der verantwortlichen Wirtschaftspolitiker ab. Auf Interessengruppen solle man daher bei seinen wirtschaftspolitischen Empfehlungen keine Rücksicht nehmen. Allerdings gebe es auch Verletzungen der Optimumbedingungen, die nicht durch Energie beseitigt werden können, etwa Verletzungen aufgrund technischer Bedingungen. Diese technischen Schwierigkeiten seien aber unter der Produktionsfunktion

[8] Vgl. dazu S. 94 f. dieses Bandes.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

subsumierbar. Da unter den gegebenen constraints das Optimum trotzdem erreichbar sei, sei das kein Problem des Zweitbesten, sondern ein Problem der Produktionsfunktion. Schließlich gebe es eine Reihe offensichtlich notwendiger Verletzungen der Marginalbedingungen. Wie man sich an diese Verletzungen anpaßt, sei das wirkliche Problem. Das sei der einzige Sektor, auf dem eine Theorie des Zweitbesten gerechtfertigt ist. Da er aber auch hier die Aufstellung konkreter Regeln für die praktische Wirtschaftspolitik nicht für möglich halte, finde er die Bezeichnung „Utopie" für diese Art der Theorie des Zweitbesten angebracht.

Die Frage von Prof. *Neumark,* ob die Beschäftigung mit Fragen der „feasibility" noch in den Bereich der reinen Theorie gehöre, verneinte Prof. *Sohmen* und schloß sich der Meinung Neumarks an, daß die Frage der „feasibility" auf einer zweiten, weniger abstrakten Ebene behandelt werden soll. Schließlich wies Prof. *Neumark* noch darauf hin, daß die anstehenden Fragen selbst unter dem Besatzungsregime nicht so „feasible" waren wie Sohmen meinte, denn der drakonischen Steuergesetzgebung mit Steuertarifen bis zu 95 % seien die Giftzähne durch die Ausnahmebestimmungen des § 7 ausgebrochen worden.

Die anschließende Diskussion zur Frage

In welchem Umfang trifft die Behauptung zu, daß Abweichungen von einzelnen Optimalbedingungen Abweichungen von anderen Optimalbedingungen rechtfertigen

wurde durch eine Zusammenfassung des wesentlichen Inhalts des Arbeitsberichtes von Prof. *Timm* eingeleitet. In seinem Referat unterzog Timm die These von Lipsey und Lancaster, nämlich daß bei Störung auch nur einer der Optimalbedingungen im paretianischen System im allgemeinen keine der anderen Optimalbedingungen unverändert bleiben darf, einer Analyse, deren Voraussetzungen, Verlauf und Ergebnisse Timm kurz rekapitulierte. Anschließend diskutierten Prof. *Sohmen,* Prof. *Timm,* Dr. *Schneider* und Herr *Müller* einige der Resultate der Analyse von Timm.

Herr *Müller* (Saarbrücken) bemerkte, daß es Timm wohl gelungen sei, das Lipsey-Lancaster-Theorem einzuschränken. Aber die Fälle, die Timm als Beispiele herangezogen habe, zeigten, daß die Einschränkungen praktisch keine große wirtschaftspolitische Bedeutung haben.

Zum fünften Punkt der Tagesordnung

Welche Bedeutung hat die Möglichkeit, daß eine Unvollkommenheit durch eine andere neutralisiert wird, für die Wettbewerbspolitik?

erläuterte Dr. *Borchardt* ein Beispiel aus dem einschlägigen Referat von Mestmäcker. Mestmäcker gehe in seinem Referat vor allem auf das Problem ein, ob man aus der vollkommenen Konkurrenz, die nach Mo-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dellvorstellungen ein Instrument zur Erreichung des Optimums ist, wettbewerbspolitische Konsequenzen ziehen kann und ob Gesetzgeber wie Bundeskartellamt bemüht sein sollen, Unvollkommenheiten zu beseitigen. Dem Anliegen, z. B. durch die Vergrößerung der Markttransparenz Marktvollkommenheit zu erreichen, müßten Jurist und Ökonom mit größten Bedenken begegnen, denn eine gründlichere Analyse zeige, daß auf oligopolistischen Märkten gerade Unvollkommenheiten und Differenzierungen Voraussetzungen für die Vornahme rivalisierender Handlungen sind. Die Argumentation Mestmäckers, daß die mit der Beseitigung von Unvollkommenheiten verbundene Ausschaltung von Aktionsparametern nicht mehr mit dem identisch ist, was mit dem Wettbewerbsgesetz ursprünglich geplant war und daß die Beseitigung von Unvollkommenheiten den Verlust des letzten Wettbewerbsrestes bedeute, stimme praktisch mit der Argumentation des Bundeskartellamts überein, das die Theorie des „noch möglichen Wettbewerbs" vertrete.

Prof. *Müller* (Freiburg) stellte zunächst fest, daß sich der Arbeitsbericht von Mestmäcker mit der wirklichkeitsnahen Fragestellung befasse, wie es in einer Welt der Unvollkommenheiten mit der Herstellung einer Unterbedingung für eine Optimalbedingung steht. Die Frage, ob die Herstellung der Markttransparenz in einer Welt der Unvollkommenheiten erwünscht ist, wenn sie ungünstige Auswirkungen hat, sei ein typisches Problem des „Second best". Damit zusammenhängend warf er die Frage auf, ob es sich beim System der offenen Listenpreise tatsächlich um die Herstellung der Markttransparenz im eigentlichen Sinne handelt oder ob es hier nicht auf die Nebenabsicht der Unternehmen ankommt, so daß es sich infolgedessen doch nicht um ein echtes Problem des „Second best" handle. Dazu vertrat Prof. *Giersch* die Auffassung, daß für die gesetzlichen Vorschriften über offene Listenpreise, wie sie etwa im Montanvertrag vorgesehen sind, die von Borchardt gegebene Interpretation Mestmäckers relevant sei, weil hier tatsächlich einige Leute geglaubt hätten, man könne sich durch erhöhte Markttransparenz der Vollkommenheit nähern und organisierte Konkurrenz schaffen. Da die komplementäre Bedingung einer polypolistischen Angebotsstruktur fehle, habe man nur das Oligopol vervollkommnet. Aber ein vollkommenes Oligopol führe leicht zu einer „Open-price-Association".

Prof. *Müller* wies darauf hin, daß mit der gesetzlichen Festlegung von offenen Listenpreisen meist auch die Festlegung von Fristen für Preisänderungen verbunden sei, so daß hier zusätzlich dem Konkurrenten eine Art Gewißheit über das Verhalten der Konkurrenz verschafft werde, weil jeder Oligopolist wisse, daß innerhalb dieser Frist auf seinem Markt nichts passiert. Diese Absicht der Open-price-Association, sich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

durch offene Listenpreise Gewißheit über das Verhalten der Konkurrenten zu verschaffen, weil es im Oligopol sowieso relativ leicht ist, die herrschenden Preise festzustellen, spreche Mestmäcker auch an. Demgegenüber meinte Prof. *Giersch,* daß fehlende Markttransparenz im Oligopol einen verschleierten Wettbewerb schaffe, wie die unter dem Siegel der Verschwiegenheit eingeräumten oder verschleierten Preizzugeständnisse zeigten. Bei der unterschiedlichen Beurteilung, die zwischen Müller und ihm bestehe, spielten vielleicht verschiedene Konkurrenzbegriffe eine Rolle. Wir müßten vielleicht doch etwas vorsichtig sein, wenn wir die Marginalbedingungen mit vollkommener Konkurrenz identifizieren. Dieses Problem habe Hensel mit seinem Hinweis, daß nur mit Unterschieden, nicht mit Unterschiedslosigkeit konkurriert werden könne, bereits angedeutet. Vermutlich aber würde Streeten gegen eine monopolistische Konkurrenz im Sinne Chamberlins einwenden, daß mit ihr Verschwendung, Reklamewettbewerb und Erpressung[9] verbunden ist, was wiederum Abweichungen von den Marginalbedingungen bedeutet. Die Frage laute, welche Art von Konkurrenz wir im Hinblick auf das Pareto-Optimum mehr schätzen.

Prof. *Seidenfus* meinte, wenn man Wettbewerb als ständiges Vergleichen definiert, dann sei es doch fraglich, ob man verschleierten Wettbewerb, bei dem ein Vergleichen nicht mehr möglich ist, noch als Wettbewerb ansprechen kann. Die Tatsache des häufigen Mißbrauchs der offenen Preislisten sollte kein Grund sein, die Herstellung von Markttransparenz von vorneherein auszuschalten. Preiswahrheit und -klarheit seien etwas sehr Nützliches. Man solle auch nicht von der Vorstellung ständiger Preisbewegungen ausgehen, weil die für Preisbewegungen vorauszusetzenden Änderungen der Produktionsfunktion oder der vorauszusetzende technische Fortschritt nicht immer realisiert seien. Der Erfahrung Mestmäckers, daß es sehr schwierig sei, bezüglich der Verwendung von offenen Preislisten Test-studies zu machen, stimme er zu.

In diesem Zusammenhang äußerte sich Prof. *Sohmen* zur Problematik des Wettbewerbs- und Konkurrenzbegriffs. Er komme immer mehr zu der Auffassung, daß diese Ausdrücke wegen der mit dem Tatbestand nicht mehr übereinstimmenden viel zu vielen Assoziationen verbannt werden sollten. Zumindest in der reinen Theorie gebe es einen guten Maßstab für den Konkurrenzgrad in einer Industrie, das Lernersche Monopolmaß. In der reinen Theorie lasse es sich ohne weiteres überprüfen, ob die Proportion zwischen Preis und Grenzkosten in den einzelnen Unternehmungen mit oder ohne Open-price-Associations größer oder kleiner ist.

[9] Vgl. dazu S. 557 dieses Berichtes.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aus dem Beitrag von Mestmäcker glaubte Herr *Fleischmann* das Fazit ziehen zu müssen, daß ein Kartellgesetz immer nur eine drittbeste Lösung liefern kann. Nachdem man — ausgehend von dem Ziel einer näherungsweisen Verwirklichung des Modells der vollkommenen Konkurrenz — gesehen habe, daß man nicht das Modell an sich, sondern nur seine guten Wirkungen erstreben kann, habe sich dann gezeigt, daß man aus rechtsstaatlichen Gründen in den einzelnen Fällen nicht auf die wohltätige Wirkung der Konkurrenz abstellen konnte. Daher sei jetzt eine sinnvolle Darstellung der von der Wirtschaft erwarteten Normen erforderlich.

Die Schwierigkeit beim Problem der organisierten Markttransparenz liege, so äußerte Dr. *Willeke* (Freiburg) — in der unterschiedlichen Art oligopolistischer Situationen. Mestmäcker gehe davon aus, daß eine Markttransparenz, etwa durch offene Listenpreise, zu einer quasi-monopolistischen Oligopollösung führt, während heimliche Unterbietungen dieses Monopolpreises zu Konkurrenzpreisen führen könnten. Das sei aber bei weitem nicht bei allen Oligopolsituationen der Fall, wie z. B. das Problem der Preisdifferenzierung im Verkehr zeige. Bei der Frage, ob es der Eisenbahn im Wettbewerb mit der Binnenschiffahrt gestattet sein soll, neben den veröffentlichten Tarifen zu heimlichen Tarifnachlässen berechtigt zu sein, handle es sich nicht nur um das Problem der Herunterschleusung von Monopolpreisen auf Wettbewerbspreise, sondern um das Problem eines möglichen Verdrängungswettbewerbs.

Dr. *Gäfgen* zweifelte die Berechtigung an, das Problem der offenen Listenpreise unter das Zweitbeste zu subsumieren, weil das voraussetzen würde, daß wir eine ganz bestimmte Optimalvorstellung haben, daß bestimmte Bedingungen des Optimums nicht realisierbar sind und daher auch andere Bedingungen abgeändert werden müssen. Es werde aber nur nachgewiesen, daß das System offener Listenpreise unter Umständen in ganz bestimmten Oligopolformen einen aktiven Wettbewerb verhindern kann, von dem noch nicht nachgewiesen worden sei, daß er in irgendeinem Sinn optimal ist. Dabei handle es sich aber um die alte klassische Konkurrenzvorstellung von einer aktiven, dynamischen Konkurrenz.

Darauf antwortete Prof. *Giersch,* daß die Optimalbedingungen doch üblicherweise mit der vollkommenen oder vollständigen Konkurrenz des theoretischen Modells identifiziert werden und die Markttransparenz ein konstituierendes Element dieser vollständigen Konkurrenz sei. Insofern bestehe schon eine Beziehung zum „Second best"-Problem. Die zu diskutierende Frage laute, ob die Herstellung partieller Bedingungen zu einer Verbesserung der Gesamtsituation führt oder ob es Fälle gibt, in denen nicht eine Verbesserung, sondern eine Verschlech-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

terung im Sinne einer Erhöhung des Monopolgrades eintreten kann. Mestmäcker setze nur ein Warnungszeichen, wenn er bei der Herstellung partieller Vollkommenheiten Vorsicht anrate, falls andere komplementäre Bedingungen nicht gegeben sind. Auch Dr. *Borchardt* meinte, daß es sich um ein Problem des „Second best" handle, obwohl es anders aussehe, denn der Jurist, dem die Marginalbedingungen unzugänglich seien, habe die Aufgabe, die Institution zum Gegenstand eines Gesetzes zu machen.

Im Anschluß daran wies Prof. *Fritsch* darauf hin, daß die Juristen von gegebenen Institutionen ausgehen. Es sei zu fragen, ob man nicht umgekehrt die Institutionen als Unbekannte voraussetzen und als Mittel für eine bestimmte Zielsetzung brauchen könnte. In diesem Zusammenhang stelle sich das ganze Problem der „Accounting prices", das ihm zur Herstellung wettbewerbsnaher Effekte geeignet erscheine, als ein juristischer Apparat dar, der von Leuten aufgebaut ist, die ohne Ahnung über den ökonomischen Hintergrund sind. Daher auch funktioniere der Apparat nicht.

Hier zeige sich, so ergänzte Dr. *Albert,* das Problem, wie sich faktisch bestimmte institutionelle Arrangements auswirken, wenn die Verbindung zwischen dem formalen Problem, das von denjenigen gelöst wird, die die Marginalbedingungen formulieren, mit dem faktischen Problem, wie sich bestimmte institutionelle Arrangements auswirken, nicht hergestellt wird. Die reine Theorie habe das formale Problem durch Modelldenken gelöst, die empirische Forschung sei dabei aber als völlig nebensächlich behandelt worden.

Die zur Diskussion stehende Frage sei, so formulierte Herr *Streeten,* ob es dann, wenn eine der verschiedenen Bedingungen der vollkommenen Konkurrenz nicht gegeben ist, nicht besser ist, zu versuchen, eine „workable competition" herzustellen. Dieses Problem werde durch Alberts Hinweis auf den Gegensatz zwischen Theorie und Praxis nur zum Teil berührt. Vielmehr hänge dieses Problem damit zusammen, daß die Theorie der vollkommenen Konkurrenz eine unvollkommene Theorie sei, die wenig oder nichts über die Information aussage. Manchmal werde vollkommenes Wissen unterstellt. Erstens aber sei vollkommenes Wissen unmöglich und zweitens würde vollkommenes Wissen zu logischen Widersprüchen führen und mache die Situation indeterminiert. Um die Lage zu determinieren, müsse man ein gewisses Maß von Unvollkommenheit und Unsicherheit einführen. Die Frage laute nicht, ob es Unvollkommenheit geben soll oder nicht, sondern welche Formen der Unvollkommenheit nötig sind, um die Situation zu determinieren und um das kleinere unter mehreren Übeln möglich zu machen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Daraufhin stellte Dr. *Albert* fest, er wolle nicht ein Mißverhältnis zwischen Theorie und Praxis konstatieren, sondern zum Ausdruck bringen, daß die formale Theorie der vollkommenen Konkurrenz im strikten Sinne nicht faktisch überprüfbar ist. Dieser Auffassung schloß sich Prof. *Hutchison* an.

Prof. *Röper* ging anschließend nochmals auf das Problem der offenen Preislisten ein und wies auf die Wichtigkeit von Marktunvollkommenheiten hin, damit der Wettbewerb überhaupt zum Spielen kommt. Im übrigen sollte man bei der Argumentation außerordentlich vorsichtig sein und nicht annehmen, mit neuen theoretischen Werkzeugen gleich die Probleme lösen zu können.

Auf dieses Anwendungsproblem Licht zu werfen, so führte Prof. *Giersch* aus, und die Frage zu erörtern, wie man von grundsätzlichen theoretischen Erörterungen zur praktischen Wirtschaftspolitik kommen könne, sei das Anliegen dieses ersten Teiles der Tagung gewesen. Er hoffe, daß niemand mit der utopischen Vorstellung zur Tagung gekommen ist, daß über bestimmte Probleme ein endgültiges Urteil gebildet werden kann. Es sei zu hoffen, daß der Versuch der gegenseitigen Verständigung und der weiteren Diskussion der angeschnittenen Fragen weitergeführt wird.

Abschließend dankte Prof. *Neumark* im Namen des Vorstandes der Gesellschaft Herrn Giersch recht herzlich, der die Hauptlast der Vorbereitung und der Leitung der Tagung zu tragen gehabt habe.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zweiter Themenkreis:

Der Sozialökonom in der praktischen Wirtschaftspolitik

3. Tag (Mittwoch, 4. 4. 1962, vormittags)

Diskussionsleitung: Prof. Dr. E. von Beckerath

Der stellvertretende Vorsitzende des Vorstandes, Prof. Dr. *Banse,* eröffnete den zweiten Teil der Arbeitstagung. Der Diskussionsleiter dieses zweiten Teils, Prof. *von Beckerath,* ersuchte darum, der Doppeldeutigkeit des Begriffs Wirtschaftswissenschaftler in der folgenden Diskussion Rechnung zu tragen und jeweils klar zu machen, ob vom Wirtschaftswissenschaftler als demjenigen gesprochen wird, der sich ausschließlich der Wissenschaft verschrieben hat, ihr verpflichtet ist und eine entsprechende Tätigkeit ausübt, oder vom Wirtschaftswissenschaftler, der zwar eine wirtschaftswissenschaftliche Ausbildung genossen, dann aber eine Tätigkeit in der Praxis angetreten hat. Prof. *Müller,* Freiburg, referierte dann zusammenfassend über die wesentlichsten in den Referaten zum Thema „Der Wirtschaftswissenschaftler als Berater wirtschaftspolitischer Instanzen" behandelten Probleme[10]. (Vgl. dazu die Niederschrift des Referates von Müller, S. 503 ff.).

Prof. *von Beckerath* dankte Herrn Müller für sein Referat, mit dem er einen wesentlichen Beitrag für die Tagung geleistet habe.

Zur Zusammenfassung von Müller ergänzte Prof. *Wallich,* daß die Mitglieder des Council vollamtlich tätig seien und niemand eine Lehrtätigkeit ausüben könne. Die Hälfte der Mitglieder bestehe aus Hochschullehrern. Wegen der täglichen Geschäfte (Stellungnahmen zu legislativen Vorschlägen, Teilnahme an Sitzungen, die zwischen verschiedenen Regierungsabteilungen stattfinden), könne das Ausmaß der wissenschaftlichen Arbeit nicht sehr erheblich sein. Die Art der wissenschaftlichen Arbeit entspreche am ehesten der der Volkswirtschaftlichen Abteilung einer Zentralbank.

Prof. *Schouten* fügte den Ausführungen von Müller hinzu, er habe die neben den Vertretern der Sozialpartner im Sozialökonomischen Rat vertretenen Wissenschaftler staatliche Vertreter genannt, obwohl sie

[10] Vgl. dazu die Arbeitsberichte von *Meinhold, Koch, Peacock, Wallich, Salin, Guillebaud, Shoup, Schouten.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

das eigentlich nicht seien, weil er die in Holland gebräuchliche Bezeichnung der Wissenschaftler als Vertreter des Gemeinwohls nicht habe übernehmen wollen. Er wisse nicht, was das Gemeinwohl ist. Er glaube, daß nicht allein die Bestrebungen der Wissenschaftler, sondern aller im Rat vertretenen Parteien auf das Gemeinwohl gerichtet sind.

Prof. *Salin* legte Wert auf die Kennzeichnung seiner Grundposition und führte aus, er vergesse nicht, daß er hier nicht in der List-Gesellschaft, sondern im Verein für Sozialpolitik sei, wo die Wirtschaftswissenschaft von vornherein als Theorie verstanden werde — nach seiner Meinung als Theorie im Sinne einer kastrierten politischen Ökonomie. Er sei politischer Ökonom und glaube damit durchaus in der guten Tradition von List, Marx und Keynes zu stehen. Er sei nicht der Meinung, daß sich die Wirtschaftswissenschaft nur im Rahmen der ihr gestellten Probleme oder Aufgaben äußern soll, sondern daß sie auch eigene politische Zielsetzungen zu entwickeln habe. Worum es ihm geht, zeige ein Beispiel aus der Arbeit des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Wirtschaft, aus dem er als Gutachter von vorneherein ausgeschlossen gewesen wäre, weil er nicht „bonnkonform" sei. Das Integrations-, das Lohn- und das Aufwertungsgutachten des Beirats würde auch er vertreten, aber die unterbliebene Veröffentlichung des Aufwertungsgutachtens bis zu dem Augenblick, in dem man es als Propaganda oder Rechtfertigungsgrund habe verwerten können, habe dieses Gutachten um den Wert gebracht, den es im Rahmen der politischen Ökonomie haben mußte. Dann verdeutlichte Salin die eigentliche Aufgabe des Wirtschaftswissenschaftlers an der ihm 1935 gestellten Aufgabe der Erstellung eines Gutachtens zur Überwindung der Arbeitslosigkeit, wo er mehr als „Pouvoir neutre" gewesen sei. Die Keynessche Theorie habe es damals noch nicht gegeben. Er habe selbst etwas Entsprechendes entwickelt, einen Gesetzentwurf ausgebracht und diesen auch durchgesetzt. Das sei ein gutes Stück mehr als „Pouvoir neutre". Der Ökonom habe die Aufgabe, selbst Ziele aufzustellen und zu verfechten.

Vor Eintritt in die Diskussion der Tagungsordnungspunkte erhielt das Wort Prof. *Weisser* zu einer allgemeinen Betrachtung, in der er das Problem der Gutachten einmal von der Seite der Auftraggeber her betrachten wollte, weil er auf Grund seiner Erfahrungen bei der Vorbereitung des Memorandums zur Währungspolitik im November 1945, das die Länder und Provinzen der britischen Zone erstattet haben, und auf Grund seiner Erfahrungen im Zonenbeirat die wirkliche Notlage sichtbar machen könne und wolle, in der der Ratsucher stehe. Der weisungsgebundene, vorzugsweise in Ministerien hauptamtlich tätige Berater habe zum Teil das Niveau von Hochschullehrern. Der Kontakt mit dieser mittleren Zone zwischen reinen Gelehrten und reinen Prak-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tikern habe sich in Deutschland im letzten Jahrzehnt als überaus fruchtbar erwiesen. Von seiten der Ratsucher, der Behördenchefs, werde aber ein Stilproblem aufgeworfen, weil man die Weisungsgebundenheit so zu deuten wünsche, daß der Berater nur eine sehr gut geölte Denkmaschine ist, von der man den Rat hören wolle, den man sich wünscht. Diese Form der Inanspruchnahme der Referenten sei überaus weit verbreitet und überaus gefährlich. Die Behördenchefs sollten den Mitarbeitern jene Freiheit gewähren, die diese wahrnehmen müssen, um in dieser Freiheit ihre volle Fruchtbarkeit bei der Beratung erweisen zu können. Die Ermunterung des akademischen Nachwuchses zu größerem persönlichem Engagement bei derartigen Beratungsaufgaben sei eine große Erziehungsaufgabe für Lehrstuhlinhaber. Soweit Professoren als ehrenamtliche und unabhängige Berater eingesetzt werden, könne der eigentliche Gesprächspartner nur der Regierungschef und sein engster Apparat sein. Gerade weil viele Regierungschefs und Ressortminister dadurch gekennzeichnet seien, daß sie kein Gefühl für die totale Interdependenz aller sozialen Prozesse haben, seien die Sozialwissenschaftler, die um diese Interdependenz wissen, geeignet, hier eine Mission zu erfüllen. Für die Aufgabe der inhaltlich operablen Bestimmung metaökonomischer Prämissen, die auch von verantwortungsbewußten Regierungschefs, Ministern und Parlamentariern als notwendig empfunden werde, komme nur der Wissenschaftler in Betracht, wobei vor allem eine Denkweise entwickelt werden müsse, die dem geistigen Ressortpartikularismus als einer der größten Gefahren unserer Zeit entgegentritt. Es sei auch falsch, bei Gutachten der Utopie eines einheitlichen Votums nachzujagen. Dem Ratsucher müsse gesagt werden, daß die Erwartung eines einheitlichen Votums falsch ist und ihm mit einem gehaltvollen, aber gespaltenen Gutachten mehr gedient ist.

Prof. *von Beckerath* eröffnete dann die Diskussion zum ersten Punkt des Diskussionsprogramms

Kann der Wirtschaftswissenschaftler bei Widerstreit der Interessen als „Pouvoir neutre" auftreten? Ist diese Frage verschieden zu beantworten, je nachdem, ob sich der Widerstreit der Auffassungen bezieht:

a) aa) auf die Diagnose der Lage und die Prognose ihrer Entwicklung
bb) auf Zielvorstellungen
cc) auf wirtschaftspolitische Instrumente

b) auf nationale Divergenzen?

Er bat darum, bei der Diskussion zu beachten, daß es, worüber wohl Übereinstimmung herrsche — Normen, die eine absolute Geltung im logischen Sinn für sich beanspruchen können, in unserer Wissenschaft

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nicht gebe, daß es aber einmal die sog. vorgegebenen Werte gebe, die durch den Gesetzgeber bzw. den Ratsuchenden vorgegeben sind, und Bekenntniswerte.

Als erster meldete sich Prof. *Guillebaud* zu Wort. Er stellte die seit Ende 1960 verfolgte Lohnpolitik der englischen Regierung dar, die durch den Versuch a) die Lohnsteigerungen entsprechend dem volkswirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt auf 2½ % zu beschränken, b) die Einführung von Lohnpausen in den Sektoren, die sie unmittelbar kontrollieren kann und c) durch den Versuch, in diesen Sektoren eine 2½ %ige Lohnsteigerung als Maximum zu setzen, für den Schiedsrichter Schwierigkeiten geschaffen habe, der einerseits seine Unabhängigkeit wahren müsse, andererseits aber unzweifelhaft auch Pflichten gegenüber der Regierung seines Landes habe. Nach seiner Meinung müsse der Schiedsrichter bereit sein, gegebenenfalls einen Spruch zu fällen, der eine 2½ %ige Lohnsteigerung erheblich übertrifft. Er glaube nicht, daß es Absicht der Regierung sei, Schiedsrichter zu kontrollieren. Das lasse sich auch durch die Ausführungen im „White Paper on Income" vom Februar 1960 belegen. Die Regierung wäre wahrscheinlich zufrieden, wenn sie wisse, daß ein Schiedsrichter die relevanten Fragen des nationalen Interesses beachtet hat.

Das hier angesprochene Problem der Unabhängigkeit zeige, so meinte Prof. *Müller* (Freiburg), daß das Problem des „Pouvoir neutre" vielleicht zweigeteilt werden müsse, denn für den Wirtschaftswissenschaftler, der als unabhängiger Berater fungiert, stelle sich dieses Problem anders dar als für den angestellten Wissenschaftler. Er glaube, daß letzterer auf die Dauer nur sehr schwer Wissenschaftler im engeren Sinn sein kann. So sei z. B. vom Vorstand oder Leiter eines großen Industrieunternehmens verlangt worden, daß der angestellte Wirtschaftswissenschaftler einmal widersprechen müsse, ein zweites Mal widersprechen dürfe, ein drittes Mal zu schweigen habe. Wie sei hier noch die Möglichkeit einer Objektivität im Sinne des „Pouvoir neutre" gegeben?

Die zur Diskussion stehende Frage, so führte Prof. *Giersch* aus, beziehe sich auf die Möglichkeit des Wirtschaftswissenschaftlers als neutral Anerkannter Aussagen zu machen, durch die er sich Ansehen und Unabhängigkeit verschaffen und zur „Pouvoir" werden kann. Demnach liege das Hauptproblem bei den Zielvorstellungen. Wenn auch von Beckerath auf vorgegebene Werte und Ziele hingewiesen habe, wie sie in Verfassungsgrundsätzen und Gesetzen als Daten festgelegt sind, so bleibe gleichwohl die von Weisser hervorgehobene Interpretationsaufgabe bestehen. Die Aufgabe der Interpretation allgemeiner Obersätze sei bisher weitgehend Juristen überlassen geblieben, die sich auf diesem Gebiet als Sozialphilosophen und Interpreten betätigt haben,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ohne gleichzeitig hinreichende Kenntnis der sozialökonomischen Sachzusammenhänge zu besitzen, auf die die Obersätze angewendet werden müssen. Auch bei der Füllung von Lücken im Wertesystem durch rechtsschöpferische Leistung und durch Interpretation habe der Wirtschaftswissenschaftler auf Grund seiner Sachkenntnis eine Möglichkeit der Mitwirkung. Darüber hinaus ergebe sich die Frage, ob wir uns nicht — wie im ersten Teil der Tagung besprochen — verstärkt dieser Interpretationsaufgabe zuwenden und in einer rationalen Diskussion klären sollten, in welcher Weise Lücken im Wertesystem durch die Interpretation der herrschenden Kulturwirklichkeit gefüllt werden können. Das führe aber sofort zum Problem einer konservativen Interpretation unserer Kulturwirklichkeit, weil die Frage zu klären sei, wie diese Kulturwirklichkeit oder das Normensystem weiterentwickelt werden soll. Er schließe sich daher dem Vorschlag von Weisser an, in Zukunft die Aufgabe mehr in der Lösung der Interpretationsaufgaben zu sehen, weil dies auch eine Vorbedingung sei, um das zu schaffen, was Salin politische Ökonomie nennt.

Prof. *Röper* monierte dann, daß bei der bisherigen Diskussion zu sehr auf die beamteten Hochschullehrer, soweit sie ein Ordinariat in Anspruch nehmen, und hier wiederum vorwiegend auf Volkswirte abgestellt worden sei. Demgegenüber wolle er darauf aufmerksam machen, daß Wirtschaftswissenschaftler in der Wirtschaftspolitik, bei Verbänden, Industrie- und Handelskammern und bei der Presse, zum Teil sehr erfolgreich tätig sind.

Einen Versuch zur systematischen Beantwortung der Frage nach der Fähigkeit des Wirtschaftswissenschaftlers, „Pouvoir neutre" zu sein, unternahm Prof. *Tuchtfeldt*. Für eine solche systematische Beantwortung eigne sich besonders eine Unterscheidung von Theodor Geiger, der in einer Arbeit über die Funktion und die Stellung der Intelligenz in der Gesellschaft zwischen der Funktion der Gesellschafts- und Machtkritik und der Funktion der Daseinsrationalisierung unterscheide. Die Funktion der Gesellschafts- und Machtkritik könne vom abhängigen Wissenschaftler nicht oder nur sehr unvollständig erfüllt werden. Die Möglichkeit, daß ein Angehöriger dieser Gruppe literarisch oder sonstwie öffentliche Kritik an seinem Arbeitgeber übt, könne ausgeschlossen werden. Am freiesten sei noch der Berater in einer öffentlichen Unternehmung. Auch in bezug auf die Funktion der Daseinsrationalisierung, also die Verbesserung der Entscheidungen, komme er zu einer recht skeptischen Haltung, vor allem, weil Berater in abhängiger Stellung unter erheblichem Zeitdruck arbeiteten, wie das auch in einigen Arbeitsberichten zum Ausdruck komme. Für gründliche Überlegungen bleibe daher nicht mehr viel Raum. Die meinungsbildende Kraft abhängiger Berater in bezug auf die Daseinsrationalisierung sei um so

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

größer, je mehr Wirtschaftswissenschaftler in einer Institution tätig sind und je höhere Funktionen die Berater einnehmen. Die Möglichkeiten der Einflußnahme der Wirtschaftswissenschaftler seien, wie die Berichte zeigten, am größten in bezug auf die Diagnose der Lage und die Prognose der Entwicklung, obwohl auch hier von Instanz zu Instanz ein Unterschied bestehe. Neben Instanzen, die reine Konsumenten statistischer Informationen sind, gebe es Instanzen, die auf diesem Gebiet selbständige produktive Arbeit leisten, wie etwa die Bundesbank. Wie schon von einigen Diskussionsrednern und in einigen Arbeitsberichten festgestellt worden sei, sei die Fähigkeit, auf die Ziele einzuwirken, begrenzt, denn entweder seien diese Ziele Ausdruck der politischen Wertsysteme oder ganz klar gesetzlich fixiert.

Zu der von Salin angeschnittenen Frage, ob der Ökonom bei nicht hauptamtlicher Beratertätigkeit sein Votum nur als technischer Sachverständiger oder auch als Politiker abgeben soll, nahm Prof. *Koch* Stellung. Damit wurde in die Diskussion der zweite Punkt des Diskussionsprogramms einbezogen:

Soll der Ökonom bei nichthauptamtlicher Beratertätigkeit sein Votum nur als „technischer Sachverständiger" oder auch als „Politiker" abgeben?

Wenn Salin meine, er habe stets als politischer Ökonom gehandelt, so sei darauf hinzuweisen, daß der Begriff des politischen Ökonom ein vieldeutiges Schlagwort ist, denn man könne darunter mindestens viererlei verstehen: 1. Da zwischen der Wirtschaftswissenschaft und anderen Bereichen alle möglichen Beziehungen bestehen, sollten diese Beziehungen vom politischen Ökonom als Berater mit in Betracht gezogen werden. Wenn andere Sozialwissenschaften soweit entwickelt sind, daß man ihre Erkenntnisse mit dem Ökonomischen verbinden kann, sei das sehr schön. 2. Unter einem politischen Ökonom könne auch ein Mann verstanden werden, der seine eigene Meinung über politische Zusammenhänge in seinem Gutachten berücksichtigt. In diesem Sinne habe der wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft eine politische Meinung entwickelt. Das ergebe sich aus den Stellungnahmen des Beirates. 3. Es gebe politische Ökonomen mit opportunistischer Einstellung in dem Sinn, daß einem Gutachten die Aufgabe zugeschrieben wird, einem äußeren, z. B. wahlpolitischen Zweck zu dienen. Für solche Zwecke sollten wissenschaftliche Ratgeber wohl nicht agieren. Als opportunistisch bezeichne er auch die Abstufung von Ratschlägen nach dem Grad der politischen Durchsetzbarkeit. Der Beirat habe immer nur eine einzige Meinung abgegeben und zwar die, die er für die beste hielt. 4. Ein Ökonom könne in der Art seines Vorgehens politisch sein, indem er sich mit seinen Termini, Gedankengängen und Begründungen dem Verständnis des breiten Publikums anpaßt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auch davon habe der Beirat Abstand genommen, weil er sich an einen Kreis von Sachverständigen wende. Koch führte dann weiter aus, daß der wissenschaftliche Beirat unabhängig sei, sich bemühe, durch angemessene Formen der Mitteilung seiner Meinung an die Regierung und durch Publikation seiner Gutachten unaufdringlich zu wirken. Zu dem von Salin angesprochenen Problem der Publizität sei zu sagen: Die Bestimmung, daß das Ministerium den Zeitpunkt der Publikation festlegt, befinde sich in den Satzungen des Beirats. Natürlich könne diese Entscheidungsbefugnis auch mißbraucht werden. Man könne aber dem Ministerium oder der Regierung nicht vorbehaltlos die Verpflichtung zur freien Publikation von Gutachten auferlegen, weil die frühzeitige Publikation gegen vernünftige Geheimhaltungsvorschriften verstoßen und unerwünschte Erwartungseffekte auslösen könne. Außerdem sei es verständlich, daß, wenn man Schockwirkungen als Instrumente der Wirtschaftspolitik verwenden wolle, sich die Regierung die Möglichkeit der Auslösung solcher Schockwirkungen vorbehält.

Anschließend lenkte Dr. *Jochimsen* die Aufmerksamkeit auf die Schwierigkeit, die sich für die Möglichkeit des Wissenschaftlers, „Pouvoir neutre" zu sein, aus der bei jedem Menschen bestehenden Beziehung zwischen dem Sachgebiet seiner Tätigkeit und der zu bearbeitenden Themenstellung einerseits und dem Wertehorizont andererseits ergebe. Dieses Problem gehe insbesondere Wissenschaftler in abhängiger Stellung an. Aber auch der unabhängige Wissenschaftler sei Rückwirkungen der gewählten Rolle, die er spielt, auf seine Grundentscheidungen und die Interpretation seiner Grundentscheidungen ausgesetzt. Daher müsse der einzelne immer wieder den Versuch der kritischen Distanzierung von seinem eigenen Wertehorizont machen. Der einzelne müsse sich bewußt sein, daß er selbst nur einen gewissen Ausschnitt aus der Kulturwirklichkeit bewältigen kann.

Die in der Diskussion öfters gemachte Unterscheidung zwischen einem unabhängigen und einem angestellten Gutachter hielt Dr. *Pahlke* für nur gradueller Art, weil sich der Gutachter in jedem Fall nur äußern könne, wenn er auf der Wertbasis seines Auftraggebers steht. Wenn der Wissenschaftler nicht auf dieser gemeinsamen Wertbasis steht, wenn er gewisse Tabus angreift, sei er keine „Pouvoir" mehr.

Die Frage, ob die Wissenschaft angesichts bestehender unterschiedlicher Auffassungen in bezug auf die Zielerreichung — selbst bei einheitlichen Zielvorstellungen — „Pouvoir neutre" sein kann, warf Dr. *Rüstow* auf und verdeutlichte das Problem unter Hinweis auf die bei der Konjunkturdiagnose und der konjunkturpolitischen Therapie zwischen den wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstituten in der Bundesrepublik bestehenden Meinungsverschiedenheiten. Dieses Pro-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

blem führe wieder zurück zu den während der Tagung bereits angedeuteten, aber nicht ausdiskutierten Fragestellungen. Es gebe Fälle, für deren Lösung durch die Wissenschaft als Schiedsrichter die wissenschaftliche Entwicklung noch nicht weit genug fortgeschritten ist. Um zu einer objektiven Schiedsrichtertätigkeit kommen zu können, müßten daher die im ersten Teil der Tagung nicht ausdiskutierten Fragen geklärt werden.

Prof. *Meinhold* hatte den Eindruck, daß manche Dinge zu sehr kompliziert, manche wieder zu sehr vereinfacht würden. Eine unzulässige Vereinfachung liege darin, daß wir vom ungeteilten Menschen ausgingen und trennten zwischen dem Wirtschaftswissenschaftler, der eine „Pouvoir neutre" darstellt und dem in abhängiger Stellung Tätigen, der nicht den Anspruch erheben könne,Wissenschaftler zu sein. Er glaube, jeder der Teilnehmer sei beides. Davon sei auszugehen. Wenn er an die Zeit denke, in der er weisungsgebundener Angestellter oder beamteter Wirtschaftswissenschaftler war, so könne er sagen, daß er nie etwas geäußert habe, was nicht seine Meinung war. Für diesen Teil seiner Tätigkeit könne er in Anspruch nehmen, als Wirtschaftswissenschaftler zu gelten. Andererseits habe er auch Aufträge zu erfüllen gehabt, bei denen die Daten gegeben und die Aufgabe gestellt war, Wege zur Zielerreichung aufzuzeigen. Hier sei er nicht Wirtschaftswissenschaftler, sondern Handwerker gewesen, der das wissenschaftlich erlernte Handwerk anwendet. Daß man nicht vom Menschen als einem ungeteilten Wesen ausgehen kann, zeige sich auch, wenn man von den Zielkonflikten ausgeht. Bei gegebenen Zielkonflikten scheuten sich die meisten, sich für das eine oder andere Ziel zu entscheiden. Entscheide man sich aber, so sei man nicht mehr Wissenschaftler, sondern politisch denkender Mensch.

Prof. *von Beckerath* erinnerte sich, daß er, als er vor langer Zeit Angestellter im preußischen Ministerium für öffentliche Arbeiten war, nichts gegen das Prinzip der Gemeinwirtschaft hätte sagen dürfen, sonst hätte man ihn auf die Straße gesetzt. Damals habe es aber auch noch Grundsätze gegeben (Heiterkeit).

Dr. *Albert* fragte Meinhold, der zwischen Handwerker, Wirtschaftswissenschaftler und politisch denkendem Menschen unterschieden hatte, nach dem Unterschied zwischen Wirtschaftswissenschaftler und Handwerker. Wenn der Handwerker Wirtschaftswissenschaft anwendet, um Schlußfolgerungen für die Praxis zu ziehen, brauche er dann zu dieser Tätigkeit wirtschaftswissenschaftliche Vorstellungen? Als Prof. *Meinhold* diese Frage bejahte, wollte Dr. *Albert* wissen, was dann der eigentliche Wirtschaftswissenschaftler macht, den Meinhold vom politisch denkenden Menschen unterscheide.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Prof. *Wallich* führte aus, daß der unabhängige Wissenschaftler als Gutachter, den es zwar auch in den USA gebe, dennoch gewöhnlich wie die Pest gemieden werde, weil man nicht wisse, wie der Mann schreibt, wenn man sich seiner nicht vorher versichert hat. In bezug auf die Art, wie der Wirtschaftsberater innerhalb und außerhalb der Regierung seine Aufgabe angehen soll, schließe er sich Salin an. Wirkungsvoll muß der Gutachter auf alle Fälle sein. Das ergebe sich aus der einfachen Tatsache, daß, wenn er es nicht ist, er sehr bald durch einen anderen ersetzt wird. Folglich müsse er wirkungsvoll sein oder er sei nicht da (Heiterkeit). Aus der Notwendigkeit, wirkungsvoll zu sein, ergebe sich aber ein Konflikt mit dem im ersten Teil der Tagung diskutierten Problem der Wertfreiheit. Denn der Auftraggeber wolle ja auch wissen, was getan werden soll. Dieser Frage könne man nicht ausweichen. Dann tauche noch die Frage auf, wie man „Pouvoir" sein kann. Er bezweifle, daß man durch Neutralität in irgendeinem Sinn Autorität erlangen kann. Es sei bereits darauf hingewiesen worden, daß die politische Richtung der Regierung mindestens toleriert werden muß. Innerhalb der Meinungskämpfe einer Exekutive, etwa zwischen dem Schatzamt und dem Außenministerium, könne ein Berater neutral sein. Das sei manchmal sogar sehr günstig. Aber eine Position müsse er auch da beziehen. Nach seiner bescheidenen Erfahrung liege der Kern der Frage in dem Problem, ob man, um Wirkung zu haben, Kompromisse schließen oder eine hartnäckige Position beziehen soll. Er habe beide Fälle beobachten können und sei zu dem Schluß gekommen, daß der Opponent abgebaut wird. Man müsse also Kompromisse schließen in der Hoffnung, daß die Vermeidung des Kampfes heute die Aufnahme des Kampfes morgen ermöglicht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Tag (Mittwoch, 4. 4. 1962, nachmittags)

Fortsetzung der Diskussion

Auf das Problem des unparteilichen Rats nach englischer Erfahrung ging Herr *Streeten* ein. Jahrzehntelange Erfahrung zeige, daß — wie von Wallich und Weisser bereits festgestellt — diejenigen zu Beratern ernannt werden, deren Rat man hören will („Man wünscht den Rat, den man wünscht"). Das gelte nach seinen Eindrücken auch für die konservative Regierung Englands. Die unerfahrene Labour Party aber, die zum großen Teil aus Leuten bestehe, die sehr gute bürgerliche Schulen besucht und dort gelernt haben, gentleman und objektiv zu sein, versuche, objektive und damit im Grunde auch konservative Ratgeber zu ernennen (Heiterkeit). Es gebe Ausnahmen, nicht aber auf wirtschaftlichem Gebiet, sondern im Bereich kultureller Fragen. Hier sei zuzugeben, daß auch die konservativen Minister Kommissionen ernannt haben, die völlig unerwartete und unbequeme Empfehlungen gaben (so z. B. die Kommission über Fragen der Homosexualität, über Fernsehen und über die Todesstrafe).

Von großem Vorteil wäre es, wenn man dem unparteilichen Ökonomen innerhalb der „Restrictive Practices Courts" mehr Raum gäbe. Nach geltendem Recht könne der Ratgeber nur entweder Zeuge der Industrie sein und für ihre „Restrictive Agreements" eintreten — dann werde er von der Gegenseite wie ein Krimineller verhört — oder er müsse für die Regierungsauffassung eintreten. Einen objektiven Bericht könne der Ratgeber als Zeuge aber nicht abgeben.

Bezüglich der Beratung durch Gutachter habe er wenig Erfahrung. Seine eigene Erfahrung und die vieler Freunde sei, daß man mit den sog. Männern der Praxis größte Schwierigkeiten hat. Das gehe aber nicht auf den Konflikt der Werte zurück, denn bei speziellen, konkreten Problemen trete dieser Konflikt nicht auf. Erschütternd aber sei, daß die sog. Praktiker viel größere Theoretiker sind als die eigentlichen Theoretiker. Sie unterschieden sich aber in drei Beziehungen von den Theoretikern. Erstens seien ihre Theorien immer viel einfacher, ihre Modelle enthielten nur eine oder zwei Variable. Zweitens sähen sie die Interdependenzprobleme nicht und drittens seien sie — wie Weisser formulierte — gestrig, d. h. um einige Jahre zurück. Die Aufgabe des Ökonomen bei Verhandlungen mit Praktikern scheine ihm da-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

her in erster Linie nicht in Lösungsvorschlägen zu bestehen, sondern darin, als Denktherapeutiker zu wirken, der die intellektuelle Verkrampfung der Praktiker löst und sie auf andere Möglichkeiten hinweist. Gleiches gelte seiner Erfahrung nach auch für die sehr intelligenten, anpassungsfähigen, im Lateinischen, Griechischen und in der Philosophie geschulten Praktiker im Schatzamt, die aber die Denkmethoden nicht kennen, die eine ökonomische Erziehung vermittelt. Diese Lösung intellektueller Verkrampfungen erfordere größere Anstrengungen als die Information über Wertfragen und Details, die man sich sehr schnell erwerben könne, wenn man sich einige Zeit in die Probleme vertieft. Manchmal habe man den Eindruck, daß der Praktiker alles weiß, der Theoretiker aber nur einige Dinge in Betracht zieht. Die Hauptaufgabe bei der Lösung eines Problems bestehe aber gerade darin, wie bei der Zeichnung einer Landkarte zu abstrahieren und so viele irrelevante Einzelheiten wie möglich wegzulassen.

Streeten wies dann noch darauf hin, daß in England ein aus 12 oder 15 Vertretern der Industrie, der Gewerkschaften (u. a. mit dem militanten Frank Cousins) und der Wirtschaftswissenschaft gebildet worden sei, der einmal im Monat unter Sir Donald MacDouble zusammentrete. Dieser habe in den dem Council unterstellten ständigen Mitarbeiterstab jüngere Ökonomen berufen. Der Council habe drei Hauptaufgaben: erstens, durch Fragen und Diskussionen mit Gewerkschaftlern und Industriellen zu eruieren, was die Firmen planen, wieviel sie investieren wollen usw., zweitens zu eruieren, wie die Firmen bei veränderten Wachstumsraten und -bedingungen ihre Pläne modifizieren würden und drittens, wachstumshemmende Ursachen zu untersuchen.

Der Auffassung, daß Detailkenntnisse technischer Art weniger wichtig sind als die Kenntnisse von und das Wissen um die Funktionalzusammenhänge, ihre Anwendung und ihre Darlegung in geschickter Form, pflichtete Prof. *Giersch* bei. Dem stimmte auch Prof. *Neumark* zu, machte aber darauf aufmerksam, daß ein praktischer Experte, insbesondere ein Ressortpartikularist dann, wenn er nur in ein oder zwei Punkten in bezug auf Detailkenntnis eine Überlegenheit des Beraters feststellt, die Auffassungen des Beraters bereitwilliger annehme. Daher solle man die Bedeutung der Detailkenntnisse aus taktischen Gründen nicht unterschätzen. Auf die Bedeutung der Detailkenntnisse wies auch Prof. *von Beckerath* hin und vertrat die Auffassung, daß die Symbiose zwischen dem reinen Gelehrten mit seiner Kenntnis und Durchdringung der Interdependenzen und seinen analytischen Fähigkeiten und dem Verwaltungsbeamten günstig ist. Es tauche aber die außerordentlich schwierige Frage auf, welche Möglichkeiten bestehen, um durch eine lückenhafte oder verfälschte Information des Gutachters diesen zu der Verwaltung genehmen Gutachten zu verführen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Prof. *Weisser* erinnerte daran, bei der Diskussion den unerbetenen Rat nicht zu vergessen. Z. B. habe der wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft eine Reihe nicht erbetener Gutachten erstellt. Er habe sogar die Autonomie, unerwünschte Gutachten abzugeben. Als weiteres Beispiel für unerbetenen Rat nannte Weisser die an ihn ergangene Aufforderung, mit einer Reihe von Professoren in der Frage der Verteilung des Eigentums an Produktivvermögen eine Flucht in die Öffentlichkeit anzutreten, weil keine deutsche Partei und keine Regierungsstelle faktisch in der Lage sei, diese Frage fundamental anzupacken.

Weisser wies dann noch darauf hin, daß ein Gutachten hinsichtlich der Zielvorstellungen nicht wirklich neutral sein könne. Das scheitere an der Tatsache der weltanschaulichen Pluralität, zugleich aber auch daran, daß das Problem der Begründbarkeit der Grundentscheidungen nicht gelöst und wahrscheinlich auch nicht lösbar sei. Das hindere aber nicht, die Interpretationsaufgabe in Angriff zu nehmen, um von der Masse verhängnisvoller, inhaltsloser Leerformeln („Die Wirtschaft soll vom Menschen ausgehen"; „Gemeinwohl") loszukommen.

Bisher sei auch die Frage nach der Zahl der benötigten praktischen Axiome nicht erörtert worden, die vermutlich außerordentlich groß sei, weil die Konfliktsituationen, für die wir in der beabsichtigten Lehre Kriterien haben müssen, viel zahlreicher und fataler seien als gemeinhin angenommen wird.

Bei jeder Ratserteilung sei schließlich noch zu beachten, daß niemals unmittelbar von irgendwelchen metaökonomischen Grundentscheidungen aus auf den konkreten Fall bezogen Rat erteilt wird, sondern es sollte stets eine generelle Vorentscheidung zugunsten eines bestimmten, realisierbaren Typs der Sozial-, speziell aber der Wirtschaftsordnung getroffen werden, denn dann seien die daran anschließenden konkreten wirtschaftspolitischen Ratschläge im wesentlichen Probleme der Kompatibilität. Aufgrund einer derartigen generellen Vorentscheidung sei größere Einigkeit zu erzielen. Das zeige sich auch am wissenschaftlichen Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft, der sich seit 14 Jahren so verhalte und u. a. deswegen in seinen Voten relativ einig war.

Prof. *Wessels* ging auf das Problem der Übereinstimmung des Beraters mit dem Beratenen in grundsätzlichen Dingen ein und legte dar, daß trotz dieser Übereinstimmung in der Grundlinie ein sehr breiter Raum für die Beratung bleibe, in dem der Wissenschaftler tätig sein kann. Die fruchtbarste Art wissenschaftlicher Beratungstätigkeit sei gegeben, wenn die Wirtschaftspolitik in Gefahr ist, in spezielle, zusammenhanglose Maßnahmen einzumünden und wenn der Wissenschaftler mit seiner viel umfassenderen Einsicht den Zusammenhang wiederherstel-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

len kann. Die Gefahr für die Aufrechterhaltung eines einheitlich ausgerichteten wirtschaftspolitischen Kurses, die von partiellen und punktuellen Maßnahmen ausgehe, scheine ihm infolge der vielen Ministerien und ihrer Überhäufung mit Sachreferenten für sehr schmale und enge Gebiete, unter denen sich viele Techniker mit sehr speziellen Sachkenntnissen befinden, geradezu institutionalisiert. Außerdem könne die notwendige Unabhängigkeit in der Gutachtertätigkeit nicht durch den angestellten Wissenschaftler am besten gewährleistet werden, weil der Bedienstete Sorge tragen müsse, sich nach Meinung des Auftraggebers zu bewähren. Der freie Wissenschaftler aber werde es zu ertragen wissen, wenn er wegen mangelnder Meinungskonformität übergangen wird. Die Fälle, in denen die Mitarbeit von Gutachtern zur Bestätigung des Standpunktes des Auftraggebers gewünscht wird, seien vor allem gegeben, wenn sich leitende Persönlichkeiten, z. B. der Ministerialbürokratie, gegenüber dem Parlament nicht durchsetzen. Hier müsse der Wissenschaftler aufpassen, um nicht Gefangener eines solchen Vorgehens zu werden.

Eine andere aktuelle Gefahr des Mißbrauchs der Arbeit des Wissenschaftlers ergebe sich aus den in vielen Ministerien zur Zeit auftauchenden Aufgaben, die nicht der traditionellen Ministerialarbeit entsprechen, wie sie sich z. B. aus der Luftverschmutzung, der Neuregelung der Wasserwirtschaft usw. ergeben. Da für solche Fragen nur ein relativ kleiner Kreis von Sachkundigen zur Verfügung stehe, vergebe man Aufgaben an Institute, für die diese Institute oft nur halb kompetent sind. Von der Aufgabe und Stellung der Berater her müsse sehr sorgfältig überlegt werden, ob solche Aufgaben übernommen werden können. Die Übernahme solcher Aufgaben sollte abgelehnt werden, wenn der Eindruck gegeben ist, daß die Beratung aus einer halben Verlegenheit gewünscht wird.

Auf die Frage, ob in den USA der Zeuge bei einem Hearing mehr als ökonomischer Techniker oder auch als Politiker spreche, antwortete Prof. *Shoup,* nach seiner Auffassung müsse der Berater sich freimütig äußern und dürfe einen guten Ratschlag nicht zurückhalten, etwa aus Furcht vor Mißbrauch oder aus der Befürchtung heraus, daß sein Rat nur teilweise befolgt wird. Wenn z. B. ein Ökonom vom Kongreß um eine Stellungnahme gebeten wird, ob die bestehenden Abschreibungssätze adäquat sind und der Ökonom der Meinung ist, die Abschreibung sollte beschleunigt und die Abschreibungsregeln sollten großzügiger gehandhabt werden, und wenn der Ökonom gleichzeitig glaubt, der Kongreß werde aufgrund einer empfohlenen Beschleunigung der Abschreibung viel weiter gehen, als er, der Berater es will, wenn er also kein Vertrauen in die Reaktionen des Beratenen habe, dann bleibe nur die Möglichkeit zu erklären, daß man keinen Rat geben will. M. a. W.: die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gegebene Empfehlung müsse politisch in dem Sinn sein, daß es sich um eine realistische Empfehlung handelt, nicht aber politisch in dem Sinn, daß der Ratgeber versucht, Schwächen und Unterlegenheiten der Beratenen einzukalkulieren und mit seinem Rat zurückzuhalten, oder daß er etwa gar etwas seiner Meinung Widersprechendes sagt, um größere, vermutete Gefahren zu vermeiden. Es sei schwer, hier eine allgemeine Regel anzugeben, es könne aber gesagt werden, daß die Beziehung zwischen Ratgeber und Ratsucher von gegenseitigem Vertrauen getragen sein muß, andernfalls solle von einer Beratung Abstand genommen werden.

Prof. *Giersch* stellte dann die Frage nach der pädagogischen Aufgabe eines Beraters. Von der pädagogischen Aufgabe gegenüber dem Ratsucher habe Streeten bereits gesprochen. Es gebe aber noch eine pädagogische Rolle, die Beratergremien zugeschrieben wird oder die sie sich anmaßen. Z. B. scheine — und damit wandte er sich besonders an Wallich — der Council of Economic Advisers manchmal die Absicht gehabt zu haben, eine solche Rolle zu übernehmen, etwa unter Keyserling, und zwar nicht so sehr in der Vertretung der Politik der Regierung Truman, sondern vor allem in bezug auf die Beeinflussung des Verhaltens nichtstaatlicher wirtschaftspolitischer Instanzen (Gewerkschaften, Arbeitgeber, Geschäftswelt). Das sei doch auf eine Definition der Rollen sozialer Gruppen hinausgelaufen. Der Gedanke eines fairen oder sozialadäquaten Verhaltens spiele auch bei der Weiterbildung jener durch Sitte und Tradition bestimmten Verhaltensweisen eine Rolle, von der er im Zusammenhang mit der Interpretationsaufgabe am Vormittag gesprochen habe. Daher könne man fragen, ob Gedanken in bezug auf sozialadäquates Verhalten im politischen oder sozialwissenschaftlichen Raum bereits diskutiert worden sind.

Auf diese Fragestellung ging Prof. *Wallich* wie folgt ein:

Nourse sei als Vorsitzender des Council, soweit dies möglich ist, objektiv und wertfrei gewesen und habe sich auf Aufklärung beschränkt, ohne aber ansichts- und überzeugungslos gewesen zu sein. Dagegen sei Keyserling ein Mann gewesen, der vor dem Kongreß und auf öffentlichen Bühnen sein Programm wirkungsvoll verteidigte. Er glaube aber, daß auf die Dauer keine der beiden Praktiken richtig ist. Während Nourse durch Aufklärung erzieherisch gewirkt habe, aber nur in engstem Kreis, habe Keyserling aufgeklärt und zugleich seine Meinung vertreten, die keineswegs immer die Meinung seiner Regierung oder auch seiner Ratsmitglieder gewesen sei; er sei einseitig gewesen. Die Hauptaufgabe des Council aber sei es, im Inneren wirkungsvoll zu sein. Wenn der Council nach außen moral suasion übe, laufe er Gefahr, sich schnell abzunutzen und die schwierige Funktion des Ausgleichs zwischen den unterschiedlichen Auffassungen der Mini-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sterien zu vernachlässigen. Diese Gefahr sei um so größer, da der Council, wenn er sich politisch äußert, auch politisch angeschossen werde und er keineswegs eine gesicherte, endgültige Autorität habe. Das gelte besonders in bezug auf Lagediagnosen und Prognosen. Seit 1953 halte sich der Council auf diesem Gebiet unter dem Gesichtspunkt zurück, daß er — bei richtiger Prognose — günstigstenfalls seine Pflicht getan hat, bei falscher Prognose aber als untauglich gilt. Da es außerdem unmöglich sei, gelegentlich ungünstige Prognosen zu stellen, diese aber bei Regierungspolitikern unbeliebt sind, müsse der Council, wenn sich die Lage verschlechtert, schweigen. Da dies, wenn er vorher viel geäußert hat, auffalle, halte man es auch aus diesem Grund für besser, möglichst wenig zu sagen.

Dr. *Binder* berichtete dann von seinen praktischen Erfahrungen bei der Beratung in der Bundesbahnkommission. Es habe sich gezeigt, daß eine enge Bindung des Beraters an die Themenstellung des Auftraggebers nicht zu empfehlen ist, weil diese Themenstellung oft bei weitem nicht den ganzen Fragenkomplex erschöpfe. Als Ratgeber müsse man zwei Grundhaltungen befolgen: einmal müsse der Rat aus richterlicher Unabhängigkeit erteilt werden, da die Annahme der Empfehlung sowieso nicht erzwungen und der Ratgeber auch nie für die Folgen der Handlungen der Beratenen verantwortlich gemacht werden könne. Er glaube auch nicht, daß Widersprüche zu der vom Auftraggeber vertretenen Auffassung zur Ausschaltung des Beraters führen müssen, sofern man so gute Gesichtspunkte vorgetragen habe, daß sie der Meinungsbildung des Beratenen dienlich waren. Zum andern müsse man, wie Shoup ausgeführt hat, in ein Vertrauensverhältnis zum Beratenen kommen, schon um überhaupt in interne Fakten eingeweiht zu werden. Es sei aber unbedingt notwendig, den Dingen auf den Grund zu gehen und sich nicht nur auf die gegebenen Informationen zu verlassen. An einem konkreten, persönlichen Beispiel verdeutlichte Binder, wie wenig man sich manchmal auf den Rat interner Fachkräfte verlassen kann.

Zur Frage, ob der Wirtschaftswissenschaftler trotz nationaler Divergenzen als „Pouvoir neutre" fungieren kann, die nur aufgrund von Erfahrungen beantwortet werden könne, nahm Prof. *Neumark* Stellung. Im allgemeinen könne man sich in einem Kreis von 6 bis 10 Wissenschaftlern verschiedener Länder leichter verständigen als in nationalen Ausschüssen mit Vertretern verschiedener Gruppen. Er habe mit beiden Gremien Erfahrungen und könne sich ein komparatives Urteil erlauben. Gremien aus unabhängigen Wissenschaftlern verschiedener Länder fänden sich insbesondere dann leichter zusammen, wenn sie längere Zeit zusammenarbeiten. Schwieriger werde die Frage der nationalen Divergenzen, wenn Einzelgutachter, also etwa ein Engländ-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der für Frankreich oder ein Amerikaner für Deutschland, beraten. Das gelte auch für inter- oder supranationale Gremien.

Auf ein grundsätzliches Problem ging Prof. *Boettcher* ein. Bei der Lektüre der Arbeitsberichte und beim Anhören der Diskussionsbeiträge dränge sich die Frage auf, ob die Arbeitstagung in ihren Bemühungen um wirtschaftspolitische Stellungnahmen nicht eine neutrale Position anstrebt, die sich in beliebige Verfassungen, also in demokratische und totalitäre Systeme gleichermaßen einordnen läßt. Diese Frage tauche nochmals bei der Lektüre des Beitrages von Tuchtfeldt auf, in dem er darauf hinweise, daß die Parlamente an sich nichts mehr zu sagen haben und daß es, um Einfluß auszuüben, notwendig sei, sich an die Regierungen oder an die Bürokratie zu halten. Unter dem Aspekt der Demokratie ergäben sich zwei Fragen, einmal die sehr persönliche nach der Einstellung, aus der heraus sich die Frage, ob der Ökonom sein Votum als technischer Sachverständiger oder als Politiker abgeben soll, allein beantworten lasse und zum andern die informatorische Frage, ob es zum Verständnis der heutigen Demokratie ausreiche, zu wissen, daß die Parlamente immer weniger gesetzliche Initiative entwickeln. In diesem Zusammenhang tauche auch die Frage auf, wie es mit der Beratung der Opposition und der Interessenorganisationen bestellt ist, von der bisher nicht die Rede war. Es werde immer diskutiert, als seien Interessenorganisationen ein störendes, zu bekämpfendes Element, während man sich, insbesondere in den politischen Wissenschaften, der Auffassung nähere, daß die Interessenorganisationen ein sicherer und integrierter Bestandteil der Willensbildung sind. Eine Revision der bisher vertretenen Auffassungen scheine daher notwendig. Boettcher wies dann noch auf einen seiner Meinung nach bestehenden methodischen Bruch in der Diskussion hin. Im ersten Teil der Tagung habe man sich von der Theorie her in die Wirklichkeit hinein informiert. Heute orientiere man sich nach der altbekannten deutschen historischen Schule über viele einzelne Erfahrungen und versuche zu allgemeinen Schlüssen zu kommen. Da die Erfahrung zeige, daß dieser Weg nicht zu Ergebnissen führt, wäre es nötig, mit dem Theoretischen zu beginnen. Man solle einmal unter dem von Salin in die Debatte geworfenen, beiseite geschobenen Aspekt, politische Ökonomie zu treiben, diskutieren. Eine richtig verstandene politische Ökonomie habe lediglich in demokratischen Institutionen ihren Ort. In ihrer Entwicklung liege unser wesentlicher Beitrag als Ökonomen.

Dr. *Bardey* monierte, daß die Frage der Interessengruppen und der Gutachtergremien in ihrer gegenseitigen Beziehung zu kurz komme. Er vertrat die Auffassung, daß zu Gremien mit politischen Aufgaben die Interessengruppen zugezogen werden sollten und meinte, es sei im Prinzip nicht richtig gewesen, im wissenschaftlichen Beirat die Inter-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

essengruppen nicht zu hören. Als sich Bardey indirekt dafür aussprach, die (nicht vertretene, H. L.) Auffassung der Tagungsteilnehmer in die Öffentlichkeit zu bringen, daß ein neutrales Gutachtergremium ohne Vertretung der Interessengruppen undenkbar ist, bat Prof. *Boettcher*, seine Äußerungen nicht mit denen Bardeys zu identifizieren. Prof. *von Beckerath* verwies darauf, daß dieses Problem unter einem anderen Punkt zur Diskussion vorgesehen sei und Prof. *Möller* ging als Mitglied des vorbereitenden Ausschusses der Tagung noch einmal auf die Zielsetzungen der Tagung ein, um Mißverständnisse auszuräumen.

In bezug auf die Möglichkeit, „Pouvoir neutre" zu sein, äußerte sich Dr. *Schmidt* sehr skeptisch und wies insbesondere darauf hin, man müsse damit rechnen, daß das Hauptziel der Parteien und Verbände einfach in einer Vergrößerung ihres Machtanteils besteht. Zu diesem Zweck werde die Wissenschaft gebraucht, sie werde auch mißbraucht und zum Mittel der Politik. Für den Politiker, die Parteien und die Interessenverbände seien die Äußerungen von Wissenschaftlern nichts anderes als Instrumente des politischen Handelns.

Die von Herrn *Doehring* an Salin gestellte Frage, was er dem Vorsitzenden des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Richter, und dem Präsidenten der Arbeitgebervereinigungen, Dr. Paulsen, antworten würde, wenn sie ihn fragten, was sie wegen eines unabhängigen Gutachtergremiums tun könnten, beantwortete Prof. *Salin* mit der Feststellung, er komme für so etwas nicht in Frage, weil er nicht bonnkonform denkt und machte im Zusammenhang damit noch einmal seine Position klar. Die Begriffe „neutre" und „pouvoir" lehne er völlig ab, sie seien leere Floskeln. Wer mit Beratungsgremien zu tun gehabt habe, wisse, daß ein Berater nicht als Wissenschaftler, sondern als Person Kraft hat. Ein Interessenvertreter habe oft mehr Instinkt für das im Augenblick Nötige als ein Lehrstuhlinhaber. Er teile die Meinung von Streeten, daß auch die Praktiker Theorien haben. Wenn er diesen Praktikern begegnet, sage er gewöhnlich, daß das zwar Theorie ist, aber entweder eine alte oder eine falsche. In der Auseinandersetzung mit den Praktikern genüge es aber nicht, Funktionalzusammenhänge aufzuzeigen, sondern die Kenntnis der Materie sei von entscheidender Wichtigkeit. Bei allen Beratungsaufgaben träten auch Fragen auf, für deren Behandlung nicht das Modell, sondern das Fingerspitzengefühl und politisches Taktieren erforderlich ist. Man müsse auch überlegen, was die Beratenen aus dem gegebenen Rat machen. Was Neumark zur Frage der Zusammenarbeit zwischen Wissenschaftlern auf internationaler Ebene gesagt hat, könne er nur bestätigen. Salin betonte dann nochmals, daß die Beratungsfunktion des Ökonomen politisches Verantwortungsgefühl und politischen Willen voraussetzt, ein Rückzug auf die Position des Nur-Wissenschaftlers sei nicht möglich. Es genüge

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nicht, allein wissenschaftlich geschult zu sein, man müsse auch den Sinn für das Menschliche und das Politische entwickeln.

Prof. *Meinhold* riet zur Vorsicht bei der Verwendung des von Salin geprägten, „entzückenden" Ausdrucks der Bonnkonformität im Zusammenhang mit dem neutralen Lohngutachtergremium, um nicht ein noch nicht existierendes Gremium von vorneherein durch ein solches Patengeschenk zu diskreditieren.

Da in einigen Diskussionsbeiträgen auf das Verhältnis zwischen Ökonomen und Juristen abgestellt worden war, warf Dr. *Borchardt* die Frage auf, warum die Juristen in der Verwaltung eine dominierende Rolle einnehmen und legte den Grundriß einer diesbezüglichen Theorie vor. Wirtschaftspolitik sei — wie in früheren Abschnitten der Diskussion festgestellt — notwendigerweise in der Demokratie daran gebunden, daß es keine kollektiven Wohlfahrtsfunktionen gibt, daß vielmehr fast alle Maßnahmen die Gruppen unterschiedlich treffen. Infolgedessen seien Interessengegensätze unvermeidlich. Der Wirtschaftswissenschaftler trage jedoch allzu häufig ein Harmoniedenken zur Schau und habe das Vorurteil, daß die Wirtschaft ein Eigenbereich ist, für den „sachgerechte Entscheidungen" gesucht werden müßten. Er empfinde Interessenstreitigkeiten als Aberration vom sachlich Erforderlichen und habe nicht gelernt, mit ihnen fertig zu werden. Sie störten ihn. Ganz anders sei es beim Juristen, der in seiner ganzen Ausbildung unentwegt im Streitdenken geschult werde und vom Streit lebe. Infolgedessen bejahe er Streit als seinen Existenzgrund. Da er zugleich gelernt habe, wie man Streitigkeiten nach formalen Verfahrensgrundsätzen entscheidet, habe der Jurist einen beruflichen Vorsprung.

Damit schloß Prof. *von Beckerath* die Diskussion zu den ersten beiden Tagesordnungspunkten und eröffnete die Diskussion zum Problemkreis:

Einzelprobleme bei wirtschaftspolitischen Voten von Wirtschaftswissenschaftlern:

a) Sollen eine einzige eindeutige Lösung oder mehrere Vorschläge (mit oder ohne Rangordnung) zur Wahl gestellt werden?

b) Wie kann und sollte der Ökonom die Schwierigkeit lösen, daß seine Aussagen mit der Ungewißheit über die künftige kurz- oder langfristige Entwicklung (und damit auch über die Wirkungen von Maßnahmen) behaftet sind?

c) Setzt die Übernahme einer Beratung durch den Wirtschaftswissenschaftler voraus, daß über das Problem bisher keine Veröffentlichungen vorliegen oder diese nicht erschöpfend oder detailliert genug sind?

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Beantwortung dieser Fragen, so meinte Prof. *Müller* (Freiburg), hänge davon ab, ob es sich um die Beratung eines kleinen Kreises von Ministerialbeamten oder um die Durchführung von Öffentlichkeitsarbeit handelt. Im ersten Fall halte er es für möglich, mehrere Vorschläge mit oder ohne Rangordnung zur Wahl zu stellen. Von Ministerialbeamten könne dafür Verständnis erwartet werden. Handelt es sich aber um Öffentlichkeitsarbeit, dann werde diese durch alternative Vorschläge unwirksam, die Angabe einer einzigen Lösung scheine ihm nötig. In bezug auf Aussagen, die mit Ungewißheiten behaftet sind, meinte er, daß bei der Öffentlichkeitsarbeit nicht mehrere Aussagen gemacht werden können und daher nur eine Spanne angegeben werden solle, innerhalb deren sich die Entwicklung vollziehen dürfte. Bei einem mit der Problematik vertrauten Kreis hingegen könne man die Unsicherheitsgrenzen deutlich machen. Die letzte Frage (c) schließlich erhalte ihre Antwort von der Zielsetzung her. Bei der Unterrichtung der Öffentlichkeit müsse auch dann ein Gutachten in allgemeinverständlicher Formulierung vorgelegt werden, wenn bereits Veröffentlichungen existieren. Abweichend von Meinhold sei er aber der Auffassung, daß im allgemeinen in einer Publikation ein Problem selten so konkret angesprochen ist, um auf Gutachten verzichten zu können.

Dr. *Rohde* hielt eine eindeutige Beantwortung der aufgeworfenen Fragen nicht für möglich, weil die Antwort von der Komplexität der Fragestellung abhänge. Gibt es mehrere Wege zu einem Ziel, wie etwa im Bereich der Lohn-, Steuer- und der Außenhandelspolitik, dann sei es geradezu Aufgabe des Ökonomen, die möglichen Wege alternativ darzustellen.

Der Antwort von Müller auf die Frage nach der Zahl der in einem Gutachten vorzulegenden Lösungen stimmte Prof. *Wallich* zu. An die Maxime, der Öffentlichkeit nur einen Vorschlag zu machen, halte sich auch der Economic Report des Council of Economic Advisers. Zur Frage der Berücksichtigung der Ungewißheit in Gutachten meinte Wallich, daß ein verantwortungsbewußter Ratgeber alle Tatsachen, die sich ergeben können, in Rechnung stellen müsse. Man könne in einem Gutachten nicht sagen, daß unter der Annahme weiterer Prosperität die Steuern nicht verändert werden sollen, daß aber die Frage, ob mit weiterer Prosperität gerechnet werden kann, vom Ratsuchenden zu entscheiden ist. Zur Frage, ob bei der Erstellung eines Gutachtens Veröffentlichungen vorliegen dürfen oder nicht, führte er aus, es schrecke ihn nicht, wenn bereits Veröffentlichungen vorliegen, da es kaum ein Thema gebe, über das nicht schon geschrieben worden ist, aber auch keines, zu dem das letzte Wort schon gesprochen ist.

Zur Frage nach der Angabe von Rangordnungen bei Gutachten mit mehreren Lösungsvorschlägen nahm Prof. *Neumark* Stellung. Er

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

könne sich Fälle, in denen ohne Angabe von Rangordnungen ein nützlicher Rat erteilt werden kann, nicht vorstellen. Das Gutachten das wissenschaftlichen Beirates beim Bundesfinanzminister über die Nettoumsatzsteuer, in dem die verschiedenen technischen Möglichkeiten dieser Steuer aufgezählt sind, habe das besonders gezeigt. Um die Entscheidung, welcher Lösung man den Vorzug geben will, solle man sich nicht drücken.

Prof. *Meinhold* vertrat die Auffassung, die Frage der Bewertung von Alternativvorschlägen hänge nicht nur vom Zweck, sondern auch von der gegebenen Fragestellung ab, z. B. davon, ob es sich um quantitative oder qualitative Fragestellungen handelt. Für quantitative Fragestellungen lasse sich wohl die Angabe einer Rangordnung fordern.

Prof. *Giersch* meinte zu den aufgeworfenen Fragen, daß es bei Problemen, die im Spannungsfeld verschiedener Ziele liegen, so daß echte Konflikte z. B. des magischen Dreiecks, auftreten, zunächst wichtig sei, im Sinne der Aufklärung der Öffentlichkeit auf die Konsequenzen hinzuweisen, die sich ergeben, wenn man das eine oder andere Ziel vernachlässigt. Es müsse aber auch gezeigt werden, welche Kompromißmöglichkeiten oder welche unter langfristigen Gesichtspunkten wünschenswerte Entscheidung das Beratergremium empfiehlt. Da sich dabei aus der kurzfristigen Betrachtungsweise der Politiker und der langfristigen der Wirtschaftswissenschaftler wieder ein Konflikt ergebe, müsse abermals entschieden werden, ob an politische Durchsetzbarkeiten Konzessionen gemacht werden sollen, oder ob darauf verzichtet werden soll, kurzfristige Gesichtspunkte in Rechnung zu stellen. Hier zeige sich dann wieder das Problem, daß möglicherweise durch ausschließliche Betonung der langfristigen und utopisch erscheinenden Lösungen die Chance der politischen Durchsetzbarkeit wesentlich verringert wird. Das alles seien nur Gesichtspunkte für Entscheidungen, er sei nicht in der Lage, eine für alle Fälle geltende Regel aufzustellen.

Prof. *Koch* sprach sich dafür aus, in einem Gutachten alle Möglichkeiten der Lösung eines Problems anzuführen. Es könne auch gezeigt werden, daß die Möglichkeiten nicht weiter reichen als die im betreffenden Gutachten aufgezählten. Dabei sei auch zu prüfen, welche der aufgeführten Möglichkeiten praktisch in Betracht kommen und welche aus ökonomischen Gründen praktisch nicht realisierbar sind. Die politische Realisierbarkeit solle aber bei ökonomischen Expertengutachten in keinem Fall in Betracht gezogen werden. Der Ökonom habe nicht zu prüfen, ob gewisse Lösungen aus parteitaktischen oder sonstigen Umständen in Frage kommen.

Auf die von Prof. *Giersch* gestellte Frage, ob Neumark in Gutachten Lösungen vorschlagen würde, die nicht verfassungskonform sind, ant-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wortete Prof. *Neumark,* daß er dies mit Vorliebe tue, weil die Verfassung in vielen Fällen rationale Entscheidungen verhindere. Er stehe auf dem Standpunkt, daß dann, wenn die von ihm stets gesuchte rationalste Lösung nicht mit der Verfassung übereinstimmt, die Verfassung geändert werden muß. Wer gegen eine Verfassungsänderung ist, könne eben keine rationale Lösung eines bestimmten Problems finden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4. Tag (Donnerstag, 5. 4. 1962, vormittags)

Fortsetzung der Diskussion

Diskussionsleitung: Prof. Dr. E. von Beckerath

Vor Eintritt in die Tagesordnung rief Prof. *Möller* einige Gesichtspunkte der Diskussion des Vortages in Erinnerung. Zur Frage, ob der Wirtschaftswissenschaftler „Pouvoir neutre" sein kann, sei darauf hingewiesen worden, daß der junge Wissenschaftler in untergeordneter Stellung nicht als „Pouvoir neutre" auftreten kann, daß der Wissenschaftler, um eine unabhängige Stellungnahme zu einem bestimmten Problem erreichen zu können, Schwierigkeiten psychologischer Art überwinden muß und daß selbst der einflußreiche Wirtschaftswissenschaftler aufgrund seiner beruflichen Abhängigkeit und Verpflichtungen nicht immer die notwendige Neutralität wahren kann. In der Diskussion dieser Probleme seien aber die Ergebnisse der Diskussion der ersten beiden Tage nicht genügend deutlich herausgehoben worden, nämlich, daß die Wirtschaftswissenschaft bei Anwendungsproblemen vor der Problematik der Wertbezogenheit steht, vor der Problematik, daß Zielvorstellungen nicht logisch beweisbar sind und vor dem Problem, daß Meinungsverschiedenheiten über wirtschaftspolitische Fragen nicht nur auf Differenzen in den Zielvorstellungen, sondern auch auf den unvollkommenen Stand der nationalökonomischen Theorie zurückgehen. Auch die Tagung in Garmisch habe ergeben, daß zwar ein wunderbarer formaler Apparat aufgebaut wurde, daß aber unser Wissen über wirklich relevante empirische Zusammenhänge sehr gering ist. Das alles müsse bei der Frage nach der Möglichkeit des Wirtschaftswissenschaftlers, „Pouvoir neutre" zu sein, mit herangezogen werden. Während von einigen Diskussionsrednern der Standpunkt vertreten worden sei, daß der Wirtschaftswissenschaftler als „Pouvoir neutre" auftreten kann, habe er aus den bisherigen Diskussionen den Eindruck gewonnen, daß der Wirtschaftswissenschaftler nur in relativ beschränktem Maße als „Pouvoir neutre" auftreten kann.

In den Antworten auf die Frage, ob der Ökonom sein Votum nur als „technischer Sachverständiger" oder auch als „Politiker" abgeben soll, komme das unterschiedliche Temperament und die unterschiedliche natürliche Veranlagung der verschiedenen Wissenschaftler zum Aus-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

druck. Hinter diesem Problem stehe aber noch die zwar besprochene, aber etwas in den Hintergrund getretene Frage, welche Rolle wir der Wissenschaft im öffentlichen Leben zuweisen. Daß in der modernen, pluralistischen Gesellschaft die Wissenschaft eine bestimmte Rolle spielen kann, habe Tuchtfeldt unter Bezugnahme auf Geiger zu zeigen versucht. Wenn man der Wissenschaft eine derartige Rolle zuweist, könne man im Gegensatz zu den sehr dezidierten Stellungnahmen von Salin und Wallich sehr wohl auch die Auffassung vertreten, daß der Wissenschaftler, wenn er nicht aus anderen Gründen gleichzeitig Politiker ist oder sein will, das Bestreben haben soll, eine möglichst unabhängige und objektive Stellungnahme abzugeben, was allerdings bedinge, daß alle dabei auftauchenden, an den ersten beiden Tagen diskutierten Wertfragen und alle sich aus der mangelnden Effizienz der ökonomischen Theorie ergebenden Fragen offen im Votum berücksichtigt werden müssen.

Als Prof. *Müller* (Freiburg) dieser Auffassung widersprach, soweit es auf die Öffentlichkeitswirkung von Gutachten ankommt, entgegnete Prof. *Möller,* die Frage der Öffentlichkeitswirkung hänge zum Teil auch davon ab, wie die Rolle der Wissenschaft in der heutigen Gesellschaft empfunden wird. Wenn man der Auffassung ist, daß die Wissenschaft eine selbständige Rolle spielen kann, sei es unter Umständen sogar möglich, mehrere Auffassungen in der Öffentlichkeit zu diskutieren. Man könne diese Frage überhaupt nicht generell beantworten, sondern immer nur unter dem Gesichtspunkt der speziellen Lage und der konkreten, zur Diskussion stehenden Frage.

Ergänzend wies Prof. *von Beckerath* darauf hin, daß auch dann, wenn es sich um das Problem der Mittelwahl bei vorgegebenen Zielen handelt, die „Pouvoir neutre" nicht vorgegeben sei. Der Wirtschaftswissenschaftler verfüge hier nur kraft seiner wissenschaftlichen Ausbildung über tiefere Einsichten als andere. Die richtigere und umfassendere Sicht der Zusammenhänge sei keine „Pouvoir-neutre-Qualität", sondern ausschließlich Überlegenheit. Das gleiche gelte für Probleme der Diagnose und Prognose.

Daß wir bei Diagnosen und Prognosen, die inhaltsvoll sein sollen, in unseren Ansprüchen bescheiden sein müssen, weil Fingerspitzengefühl und Intuition dabei eine Rolle spielen, habe, so meinte Prof. *Giersch,* die Tagung in Garmisch gezeigt. Das zwinge auch gegenüber der Öffentlichkeit zum Eingeständnis unserer aufgrund begrenzter Information geschmälerten Leistungsfähigkeit. Damit sei der Rolle der Wissenschaft in der Öffentlichkeit mehr gedient. Er trete für das Prinzip der Klarheit der Trennung von Wertaussagen und Sachaussagen ein, um Zweifel auszuschalten, um auch die Öffentlichkeit wissen zu lassen, daß sich die Wirtschaftswissenschaft keine ihr nicht zukommende Rolle an-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

maßen will und um nicht etwas mit dem Mantel der Wissenschaftlichkeit zu umkleiden, was nicht wissenschaftlich erhärtet, sondern das Ergebnis persönlicher Überlegungen, Bekenntnisse und hypothetischer Unterstellungen ist. Über diese Notwendigkeit bestehe wohl Einigkeit.

Prof. *Meinhold* meldete Bedenken an, ob es richtig ist, wenn wir unter dem sicherlich zutreffenden Eindruck des ungeheuren Ausmaßes dessen, was wir nicht wissen, unser Licht gegenüber der Öffentlichkeit derartig unter den Scheffel stellen. Man dürfe dabei auch nicht übersehen, daß das Ausmaß dessen, worüber sich die Wissenschaft einig ist, verhältnismäßig groß sei.

Die Diskussion wandte sich dann der Frage zu:

Läßt sich die offenbar angestrebte Unabhängigkeit des Wissenschaftlers und seiner gutachtlichen Äußerung gewährleisten angesichts bewußter und unbewußter Bestrebungen, ihn durch unvollständige oder gar durch einseitige Informationen, durch ökonomische Vorteile und auf andere Weise zu beeinflussen?

Prof. *Gleitze* ging zunächst auf den Begriff der Unabhängigkeit in dieser Fragestellung ein, der anders definiert sei als der bisher in der Diskussion verwendete Begriff der Unabhängigkeit des Wissenschaftlers. Bei der zur Diskussion stehenden Frage handle es sich um eine sehr ernst zu nehmende Abhängigkeit, die sowohl für den — von seiner Stellung her gesehen — unabhängigen wie auch abhängigen Wissenschaftler gegeben sein könne. Der in seiner Stellung abhängige Wissenschaftler sei in bezug auf die Informationsabhängigkeit sogar in einer etwas günstigeren Position, denn die Beschränkung der Funktionsfähigkeit des stellungsmäßig abhängigen Wissenschaftlers werde dadurch etwas kompensiert, daß er leichter als der Unabhängige Zugang zu bestimmten Informationen hat — aufgrund faktischer Gegebenheiten und nicht etwa, weil dem unabhängigen Wissenschaftler aus Bösartigkeit Informationen vorenthalten werden. Wegen seiner Erfahrungen in Institutionen vom ministeriellen bis zum Verbands- und parteilichen Bereich bezweifle er die Möglichkeit, die Informationsabhängigkeit völlig abzubauen. Da sich die Informationsabhängigkeit ungewollt aus dem besseren Zugang ministerieller oder von Verbandsökonomen zur Information aufgrund reichhaltiger Ausstattung des Unterlagenmaterials sowie aus einer einseitigen Sortierung der unabhängigen Wissenschaftlern zur Verfügung gestellten Fakten ergebe, könne es keine Unabhängigkeit im wahrsten Sinne des Wortes geben. Die Einschränkung der Unabhängigkeit durch Informationsabhängigkeit müsse als sehr bedeutsam angesehen werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Prof. *Müller* (Freiburg) gab unter dem Eindruck der Diskussionsbeiträge von Streeten und Schouten[11], der Ausarbeitung von Meinhold[12] und seiner eigenen Erfahrungen der Befürchtung Ausdruck, daß der „Konsument" von Gutachten gar nicht an einer unabhängigen Beratung interessiert ist. Der Wissenschaftler müsse sich daher energisch dagegen wehren, zur Marionette gemacht zu werden, zumal die Fäden unsichtbar seien, die in der Auswahl der Person liegen. Die einzige Lösung dieser Problematik liege im wissenschaftlichen Ethos, dem sich der Wissenschaftler verbunden fühlen muß.

Dieser Auffassung schloß sich Prof. *Meinhold* an und ergänzte, daß die von Müller geforderte Gewissensüberprüfung noch sorgfältiger erfolgen müsse, wenn ein Gutachten bezahlt wird oder wenn der Verdacht mangelnder Information besteht. Er ging dann noch auf die Frage ein, ob sich der Wissenschaftler Interessentenverbänden zur Verfügung stellen soll. Die (von Böttcher) vertretene Auffassung, daß Interessentenverbände in der Demokratie eine positive Funktion haben, hielt er für eine Pervertierung. Diesen Standpunkt solle man auf keinen Fall übernehmen. Eine positive Rolle der Interessentenverbände bestehe allenfalls unter dem Aspekt der Countervailing Power. Aber im Bereich der gegengewichtigen Mächte müsse auch die Wissenschaft eine Macht sein. Das könne sie aber nicht, wenn sie die Argumente der Interessenten schleift, sondern nur dann, wenn sie im Sinne einer dritten Kraft die Dinge durchleuchtet und für die Öffentlichkeit transparent macht.

Aus der diskutierten Problematik zog Prof. *Möller* zwei Schlußfolgerungen. Die eine sei die von Müller angedeutete, daß nämlich der Wissenschaftler wegen seiner Verpflichtung gegenüber dem wissenschaftlichen Ethos schon bei der Übernahme eines Gutachtens die Informationsfrage anschneiden muß. Die zweite Schlußfolgerung hänge mit der von von Beckerath angesprochenen ökonomischen Seite zusammen. Er wolle nicht pro domo sprechen, wenn er aus der Rolle der Wissenschaft in der Gesellschaft die gesellschaftspolitische Forderung ableitet, daß die Wissenschaft im weitesten Sinn des Wortes ökonomisch unabhängiger gemacht werden sollte, als sie es bisher ist. Das würde den Wissenschaftlern eine Beschränkung ihrer Gutachtertätigkeit ermöglichen mit der Folge, daß die Wissenschaft weniger strapaziert wird. Möller sprach sich dann noch für eine verstärkte Publizität auf allen Gebieten aus, um die Gefahr der Informationsabhängigkeit zu verringern. Im Vergleich zu den USA könne in dieser Richtung bei uns noch viel geschehen.

---

[11] Vgl. S. 587.
[12] Vgl. S. 430 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dieser Forderung nach verstärkter Publizität schloß sich Prof. *Wallich* an und wies noch darauf hin, daß es in den USA als gefährlich angesehen werde, für irgendeinen Privatinteressenten gutachtlich zu Felde zu ziehen. Jedenfalls müsse die vertretene Sache mit den persönlich vertretenen Auffassungen übereinstimmen. Enthaltsamkeit in bezug auf Gutachten für Privatinteressenten werde insbesondere von Hochschullehrern erwartet.

Im Zusammenhang mit dem Informationsproblem sprach sich Frau Prof. *Liefmann-Keil* für eine Unterscheidung zwischen der Frage der Informationsbeschaffung und der Informationsverwendung aus. Während der Wissenschaftler einerseits vor die Tatsache begrenzter Informationsbeschaffungsmöglichkeiten gestellt sei, sei er andererseits wegen seiner Kenntnis der Zusammenhänge am geeignetsten, die Informationen auszuwerten. Er sei auch am ehesten in der Lage, das Material zu übersehen, Einseitigkeiten zu erkennen und Informationslücken festzustellen.

Auf die Frage, wie das Informationsquantum erhöht werden kann, ging Prof. *Weisser* ein. Wenn die Wissenschaftler als eine über Macht verfügende Gruppe von ihrer sozialen Macht Gebrauch machten, wäre eine Reihe von Forderungen, Anregungen und Bemühungen zur Erhöhung des Informationsquantums durchsetzbar. Die Forderung nach strengeren Publizitätsvorschriften könne mit dem Argument unterstützt werden, daß die Möglichkeit der Verfügung über Unternehmensinformationen eine der Lebensbedingungen der in der Gesellschaft unentbehrlichen, lebensnahen und fruchtbaren Wissenschaft ist. Neben institutionellen Forderungen könne die Wissenschaft ihren Partnern das Gefühl vermitteln, daß sie gehalten sind, die Kenntnis auch peinlicher Umstände zu vermitteln. Dieser pädagogische Appell zu loyaler und ausreichender Information setze aber Selbstbewußtsein der Wissenschaftler voraus, nötigenfalls sogar „moralische Streiks" und ein gemeinsames Vorgehen gegen Unzumutbarkeiten. Eine weitere Möglichkeit bestehe darin, daß Wissenschaftler während bestimmter Lebensabschnitte in hinreichend exponierten Stellungen der Praxis sich einen für die theoretische Arbeit sehr fruchtbaren Erfahrungsschatz erwerben, der auch später noch zu einer höheren Informationsfreudigkeit der Beratenen führe.

Prof. *Röper* warnte davor, zu unterstellen, daß sehr viele Wissenschaftler nichts anderes sagen könnten als das, was im Interesse und Sinn des Auftraggebers liegen könnte. Es dürfe nicht vergessen werden, daß in vielen Fällen die Wissenschaftler gehört werden, weil sie bestimmte Sachverhalte besonders gut kennen und große theoretische Erfahrungen haben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wenn der Wissenschaftler zu ganz bestimmten Sachfragen gehört wird und es nur um die Aufklärung des Sachverhaltes im Sinne der Äußerung von Röper geht, so führte Prof. *Möller* aus, tauchten viele der bisher erörterten Probleme nicht auf, sondern erst dann, wenn der Auftraggeber aufgrund der Beratung eine Entscheidung von allgemeiner Bedeutung treffen will. Die Problematik der Neutralität und Objektivität tauche erst im Zusammenhang mit einer bestimmten Art von Gutachten auf. Das hervorzuheben scheine ihm auch im Zusammenhang mit der Äußerung von Meinhold über die Mitarbeit von Ökonomen bei Verbänden wichtig. Hier gebe es viele Fragen, bei denen der Wissenschaftler für die praktische Arbeit der Verbände Hilfe leisten kann. Man könne aber auch darüber hinaus die Verbände auf falsche Schlußfolgerungen und Begründungen hinweisen, Zusammenhänge transparent machen und damit — ohne sich an die Verbände zu verkaufen — für die Gesellschaft als Ganzes einen wichtigen Dienst leisten.

Prof. *von Beckerath* eröffnete dann die Diskussion zur Frage:

Wie kann der „Konsument" von wirtschaftswissenschaftlicher Beratung die Unabhängigkeit und Objektivität der Beratung (die Kontrolle des Beraters) gewährleisten?

a) Einzelberatung, Beratergremien?

b) Wie sollen Meinungsverschiedenheiten in einer Beratergruppe bezüglich der Diagnose, Mittel und Ziele in den zu erstattenden Gutachten behandelt werden? (Ignorierung gem. Majoritätsprinzip, Minderheitsgutachten, Fußnoten, Einarbeitung in das Gutachten?)

c) Welche Bedeutung kommt der Veröffentlichung von ökonomischen Gutachten zu?

Prof. *Gleitze* führte aus, daß nach seiner Erfahrung der „Konsument" von Gutachten tatsächlich in sehr vielen Fällen eine unabhängige und objektive Beratung will, wie das in der Frage unterstellt wird. Man mache es sich zu leicht, wenn man immer wieder davon ausgeht, daß der Beratene, noch dazu unter Aufwendung erheblicher Kosten, eine vorgefaßte Meinung hören will. Die Gefahr, daß der Auftraggeber ein Gutachten in seinem Sinne wolle, sei dagegen dann gegeben, wenn der letzte „Konsument" des Gutachtens nicht der Auftraggeber ist, wenn dieser also die Meinungsbildung andernorts beeinflussen will. Abgesehen davon gebe es auch den Fall ungefragter und vielleicht unbezahlter Beratung in Form von Vorträgen, Aufsätzen, Konjunkturprognosen durch Forschungsinstitute. Hier fehle der Konsument als Auftraggeber völlig. Deshalb hänge die Antwort auf die Frage nach der Behandlung von Meinungsverschiedenheiten in Beratergruppen davon ab, um wel-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

che Konsumenten es sich handelt. Jede in der Fragestellung aufgeführte Form der Behandlung von Meinungsverschiedenheiten könne ihre Berechtigung haben. Gleiches gelte für die Frage der Bedeutung der Veröffentlichung von Gutachten. Die rechtzeitige Veröffentlichung könne von sehr großer Bedeutung sein, wenn die Meinungsbildung an einer Stelle erfolgt, die vom Auftraggeber nicht zu entscheiden ist, denn wenn einmal die Fakten geschaffen sind, sei eine Meinungsbildung zur Vorbereitung von Entscheidungen nicht mehr sinnvoll. Abgesehen von Währungsfragen, bei denen die Veröffentlichung von Gutachten nach der Schaffung von Fakten eine gewisse Berechtigung hat, sei er für eine rechtzeitige Veröffentlichung.

Prof. *Tuchtfeldt* nannte einige wichtige Gründe, die gegen eine sofortige oder baldige Veröffentlichung von Gutachten sprechen, so positiv die Veröffentlichung zu beurteilen sei. Ein solcher Grund sei beispielsweise gegeben, wenn ein Gutachten, insbesondere von Interessentenverbänden oder von staatlichen Instanzen in einem föderativ aufgebauten Staat im Sinne der moral suasion eingesetzt wird. Es sei dem Ansehen der Wissenschaft schädlich, wenn verschiedene Instanzen solche Gutachten gegeneinander ausspielen. Ein weiterer Grund sei die Gefahr der Verhinderung erwünschter Effekte durch die Antizipation von Maßnahmen, wie etwa im Bereich der Geld- und Währungspolitik. Es kämen aber auch andere Gebiete in Frage. Zum Beispiel habe die Diskussion über den Baustopp eine Vorwegnahme vieler Bauten zur Folge gehabt. Wenn es sich nicht um ganz generelle Gutachten handelt, sollte man sie später veröffentlichen, insbesondere wenn sie Lageprognosen enthalten, die durch das Verhalten der Betroffenen antizipiert werden oder wenn die Wirtschaftssubjekte beabsichtigten Maßnahmen von vorneherein ausweichen können.

Für eine Ausnahmeregelung von sofortiger Veröffentlichung im Bereich der Währungsprobleme sprach sich auch Prof. *von Beckerath* aus, um die Aufhebung der Effekte durch vorzeitige Veröffentlichung der Absichten zu vermeiden.

Prof. *Giersch* ging auf das für die diskutierte Frage wichtige Verhältnis zwischen Berater und Beratenem ein. Es entstehe zunächst die Frage, ob der Berater mit dem Wertesystem des Beratenen übereinstimmen soll oder nicht. Zugunsten einer solchen ideologischen Übereinstimmung spreche die Verständigungsmöglichkeit und die mögliche enge Zusammenarbeit. Andererseits könnte die Gefahr des Wunschdenkens bei der Auswertung der Fakten, der Abschätzung der Risiken des Erfolgs usw. Folge der Gesinnungskonformität sein. Dieser Nachteil könnte vermieden werden, wenn zu einem von einem Berater mit übereinstimmendem Wertesystem erstellten Gutachten zur Kontrolle ein Gegengutachten eingeholt wird. Bei Beratergremien bestehe die Ge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fahr der ideologischen Einengung des Blickfeldes in hohem Maße nicht oder überhaupt nicht, so daß Beratergremien, insbesondere verschiedenartiger Zusammensetzung, die Vermutung der viel größeren Objektivität für sich hätten. Zur Behandlung von Meinungsverschiedenheiten in Beratergremien meinte Giersch, daß das Majoritätsprinzip in internationalen Organisationen sehr viel für sich habe, weil hier die Dinge hervorgehoben werden müssen, über die Einigkeit besteht. Gegenüber Minderheitsgutachten seien Fußnoten vorteilhafter, weil ihr Informationsgehalt größer sei und in Minderheitsgutachten die verschiedenen Beurteilungen nicht so zum Ausdruck kämen wie in Fußnoten. Dabei sei besonders die im Committee of Economic Development geübte Praxis der Namensnennung innerhalb der Fußnoten der Praxis des wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium, keine Namen zu nennen, vorzuziehen.

Daraufhin legte Prof. *von Beckerath* in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Beirats seine Motive für die Unterlassung von Namensnennungen in Beiratsgutachten dar. Wenn es sich um ein Gutachten für wissenschaftliche Zwecke handelt, deren Adressaten andere Wissenschaftler sind, müsse ein solches Gutachten so reichhaltig wie möglich sein, um jeden Standpunkt sichtbar zu machen. Wende sich ein Gutachten aber an eine politische Instanz, dann sei die Geschlossenheit eines Gutachtens und die Dokumentation einheitlicher Willensbildung des Beirats wirkungsvoller, weil dann das Gutachten nicht unter Hinweis auf die Gespaltenheit des Urteils abgewertet werden könne.

Diese Begründung lehnte Prof. *Möller* für seine Person ab. Wenn man diese Begründung akzeptiere, widerspreche man einer Reihe von Erkenntnissen, die im Verlaufe der Tagung gewonnen wurden. Die Argumente, die Giersch zugunsten der Angabe abweichender Meinungen angeführt hat, hätten viel für sich. Gleichwohl halte er die Praxis des Beirats aus institutionellen, mit seiner Arbeitsweise zusammenhängenden Gründen für gerechtfertigt. Es sei kein Geheimnis, daß aufgrund der Arbeitsweise der Beirat Gutachten ohne die Anwesenheit aller Mitglieder verabschiedet, ohne daß die Abwesenden namentlich genannt werden (das zeige nicht zuletzt, daß die Beiratsmitglieder offenbar zueinander ein solches Vertrauen haben, daß sie bereit sind zu billigen, was eine Mehrheit verabschiedet). Wenn nun an einzelnen Stellen eines Gutachtens zufällig Anwesende namentlich genannt würden, ganz oder teilweise Abwesende aber nicht, würde ein ganz falscher Eindruck entstehen. Eine Namensnennung scheide daher vollkommen aus. Bei dem von Giersch erwähnten Committee for Economic Development sei das anders, da in jedem Gutachten ausdrücklich Mitwirkung, Abwesenheit und Erkrankung von Mitgliedern vermerkt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Prof. *von Beckerath* meinte, daß die Argumentation von Möller mehr technisch, seine eigene mehr funktionell sei, im Ergebnis aber *eine* Auffassung zustande komme. Er sprach sich für eine Beibehaltung der bisherigen Praxis aus. Das funktionelle Moment der doch erwünschten Effizienz habe schon viel für sich.

Nach Auffassung von Prof. *Koch* sollten Minoritätsgutachten und auch Fußnoten eine größere Rolle spielen. Er stimmte aber von Beckerath insoweit zu, als der politische Effekt derartiger Gutachten, auf den es häufig ankomme, durch stark differenzierte Gutachten vermindert werde. Er würde also keine generelle Richtschnur geben, sondern die Stellungnahme zu dieser Frage differenzieren.

Daß die Frage „Minderheitsgutachten — Fußnoten" fallweise entschieden werden muß, akzeptierte auch Prof. *Weisser,* der aber doch einige allgemeine Erwägungen äußern wollte. Das Fatale einer Regelung, die das Minderheitsgutachten verglichen mit der Fußnote als unerwünscht bezeichnet, liege darin, daß man — grotesk formuliert — jeden einzelnen Satz aus einem Text unterschreiben könnte, das Ganze aber ablehnen muß. Es gebe auch Fälle, in denen man den Empfehlungen im einzelnen zustimmen kann, aber wenn man sie in einen andern Rahmen stellen würde, bekämen sie ein ganz anderes Gesicht. Manchmal sei die Sprache und die Denkkonstruktion für die Wirkung des Gutachtens beim Adressaten nicht unwesentlich. Die Neigung der einen, allgemein sozialwissenschaftlich zu votieren, um der totalen Interdependenz der sozialen Prozesse gerecht zu werden und die Neigung anderer Kollegen, sich unter entsprechenden soziologischen Vorbehalten auf das rein Wirtschaftswissenschaftliche zu beschränken, führe zu einer unterschiedlichen Sprache und könne einzelne zu einer Stellungnahme zwingen, die durch Fußnoten nicht genügend zum Ausdruck kommt, zumal aus diesen unterschiedlichen Neigungen echte politische Nuancierungen resultieren könnten.

Dr. *Rüstow* wies auf die heikle Situation hin, die durch Meinungsverschiedenheiten in Gremien entstehen könne, gleichviel, ob man ihnen durch Minderheitsgutachten oder die Einarbeitung von Fußnoten Rechnung trägt. Es könne — wie sich auch bei der Gemeinschaftsdiagnose der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute gezeigt habe — Situationen geben, für die keine richtige Lösung möglich ist, sondern eine antinomische Situation besteht. Die Spaltung der Meinung werte dann nicht nur das Gutachten stark ab, sondern es habe manchmal geradezu einen negativen Wert, wenn es die öffentliche Meinung und die Interessentengruppen in ihrem Glauben bestärkt, daß es keine objektive Wertung und Entscheidung gibt und wenn infolgedessen einzelne Gruppen ihren Interessenstandpunkt um so skrupelloser vertreten. Sol-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

che Situationen seien so lange nicht vermeidbar, bis die Wissenschaft in der Lage ist, eindeutige Lösungen zu finden.

Prof. *Wallich* stellte die Notwendigkeit der unterschiedlichen Beantwortung der Frage nach der Behandlung von Meinungsverschiedenheiten in Beratergremien heraus. Wenn der „Konsument" ein zur Veröffentlichung bestimmtes Gutachten bestellt, so sei dieses nur bei einheitlicher Meinung wirkungsvoll und für ihn nützlich. Bei einem internen Gutachten dagegen sei ihm durch eine kompromißlose Darlegung von Meinungsverschiedenheiten am meisten genützt. Wallich machte weiter darauf aufmerksam, daß man die Frage der Veröffentlichung von Gutachten nicht nur auf persönliche oder Gruppengutachten beziehen darf. Z. B. habe ein Regierungsberater oft ein rein professionelles Interesse an der Veröffentlichung seiner Arbeiten, dem immer Rechnung getragen werden könne, wenn dadurch niemand in Verlegenheit gebracht wird. Andererseits aber müsse der Auftraggeber des Gutachtens die Kontrolle darüber haben, ob veröffentlicht wird oder nicht, weil andernfalls schreckliche Verlegenheiten entstehen könnten. Zur Lage der Minorität bei Gremiengutachten äußerte Wallich, daß irgendwie die Möglichkeit einer Minoritätsäußerung gegeben sein müsse. Im Falle eines internen Gutachtens müsse man sich auf jeden Fall die Möglichkeit sichern, bei unschlichtbaren Konflikten bis zur obersten Stelle vorzudringen und dort den Konflikt zum Austrag bringen. Keinesfalls dürfe das Gefühl zurückbleiben, überstimmt worden zu sein.

Gegen einen übertriebenen Gebrauch von Minderheitsvoten sprach sich Dr. *Hamm* aus, denn die Austragung von Meinungsverschiedenheiten durch Rede und Gegenrede könne durch eine Flucht in das Minderheitsgutachten ersetzt werden. Es könne auch sein, daß auf Minderheitsgutachten bestanden wird, um — einer menschlichen Schwäche nachgebend — aus dem anonymen Kreis herauszutreten, obwohl die Meinungsverschiedenheiten nicht so tiefgreifend sind, daß sie ein Minderheitsgutachten rechtfertigen.

Die Frage von Fräulein Dr. *Schulte* nach der Art der Wahrung der Unabhängigkeitsposition durch die in Gremien tätigen, anwesenden Professoren, die mit einer besonderen Adresse an den (zu dieser Zeit abwesenden) ehemaligen Vorsitzenden des Sozialbeirats, Prof. Neumark, versehen war, glaubte Prof. *Meinhold* konkret als die Frage interpretieren zu müssen, warum Neumark nach einem halben Jahr zurückgetreten ist, während er selbst als sein Nachfolger seit drei Jahren Vorsitzender und noch nicht zurückgetreten ist (Heiterkeit). Bei der Übernahme einer solchen Aufgabe tauchten zunächst einige Gewissensfragen auf, nämlich einmal die Frage, ob man die Fragestellung, vor der ein solches Gremium steht (die modifizierte Rentendynamik), bejaht, zum andern die Frage, ob man die Chance hat, sein Ge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wicht in einem solchen Gremium so einzusetzen, daß man das Beratungsergebnis billigen kann. Beide Fragen müsse man bejahen können, wenn man sich zur Verfügung stellt. Er habe sie bejaht, Neumark — so vermutete er — auch. Ein Unterschied zwischen dem Wirken Neumarks und seinem eigenen im Beirat liege — nach Meinung der meisten Beobachter sei dieser Unterschied sogar entscheidend — in der unterschiedlichen Zusammensetzung des Gremiums bezüglich der Möglichkeit des Zusammenspiels zwischen Vorsitzendem und Mitgliedern und im Hinblick auf die Möglichkeit, miteinander zu verhandeln. Davon hänge der Erfolg jedes Gremiums weitgehend ab. Für das unterschiedliche Verhalten könne aber auch ein sachlicher Grund genannt werden. Er habe sich im Vergleich zum Ziel einstimmiger Entscheidungen, das offenbar Neumark vorgeschwebt habe, die bescheidenere Aufgabe gestellt, die relevanten Gesichtspunkte zu klären. Diese Aufgabe hätte zu einem Scheitern führen müssen, wenn ein gemischtes Gremium unter den deutschen Verhältnissen nicht zustande gekommen wäre. Wenn er dennoch den Vorsitz übernommen habe, so deswegen, weil er beweisen wollte, ob Gremien dieser Art funktionieren. Zu seiner eigenen Verblüffung habe das Gremium funktioniert. Er habe seine Arbeit von vorneherein darauf abgestellt, im Sinne der durch Gesetz gestellten Aufgabe dem Parlament und der Regierung zu einer Diskussion der sachlich relevanten Gesichtspunkte zu verhelfen und damit die Arbeit zu versachlichen, das Pro und das Contra herauszuarbeiten. Wenn man über bestimmte Probleme tatsächlich verschiedener Meinung sein kann und wenn institutionell sichergestellt ist, daß eine für die Entscheidung solcher Zweifelsfragen zuständige Instanz vorhanden ist, könne sich nach seiner Meinung der Wissenschaftler für eine eindeutige Klarstellung des Pro und Contra zur Verfügung stellen, ohne entscheidenden Einfluß auf die Meinungsbildung der entscheidenden Instanz zu haben.

Das Gelingen des Experiments mit dem Sozialbeirat sei aber noch nicht sichergestellt, denn es sei zwar bisher gelungen, die konkrete Diskussion zu versachlichen, aber diese Versachlichung sei nur möglich, wenn es gelingt, die gesamte Interdependenz des Problems ins Blickfeld zu ziehen. Der Beirat habe immer die Interdependenz des Rentenproblems aufgezeigt, in der politischen Diskussion aber habe man die direkten Argumente abgenommen, die für die Rentenerhöhung relevanten Probleme der Konjunktur-, der Geld- und der Außenhandelspolitik aber habe man beiseite geschoben. Insofern sei das Experiment mit dem Sozialbeirat mißlungen. Es sei ihm gelungen, die konkrete Diskussion zu versachlichen, es sei ihm aber nicht gelungen, das Gefühl dafür zu wecken, daß diese konkreten Fragen nur im Rahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik entschieden werden können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Prof. *v. Beckerath* eröffnete die Diskussion zum Tagesordnungspunkt:

Sondereinrichtungen zur Gewährleistung einer ständigen wirtschaftswissenschaftlichen Beratung von Regierungsstellen:

a) Ist es zutreffend, daß der „Bedarf" nach solcher Beratung in den letzten Jahrzehnten stark zugenommen hat? Gegebenenfalls warum?

b) Wie ist in diesem Zusammenhang die Stellung des Ökonomen in Ämtern (Ministerien, Bundesbank) zu beurteilen? Sonderabteilungen von Ökonomen (Council of Economic Advisers, Volkswirtschaftliche Grundsatzabteilungen)?

c) Wie sind verschiedene Formen solcher Sondereinrichtungen (Beiräte, Councils, Hearings, Schlichtungsstellen) speziell im Hinblick auf die deutschen Verhältnisse zu bewerten?

Prof. *Tuchtfeldt,* der eine Einführung in den Problemkreis gab, meinte, daß an dem gestiegenen Bedarf nach Beratung rein zahlenmäßig nicht zu zweifeln sei. Innerhalb des Beratungsbedarfs aber sei ein Strukturwandel eingetreten. Während früher die fallweise Beratung die Regel gewesen sei, sei daraus allmählich eine laufende, institutionalisierte Beratung durch Beiräte, Councils usw. geworden. Ein zweiter Strukturwandel zeige sich im Eindringen der Wirtschaftswissenschaftler in die Ministerien, wie unter anderem in dem Bericht von Rau zum Ausdruck komme. Es scheine ihm bemerkenswert, daß sich die Brechung des Juristenmonopols sozusagen von selbst vollzogen habe (Widerspruch von Prof. Müller). Im Finanzministerium allerdings sei das Juristenmonopol noch in alter Stärke vorhanden. Die Ursachen für diesen Strukturwandel wie für den steigenden Beratungsbedarf lägen in der zunehmenden Staatstätigkeit. Tuchtfeldt ging dann auf die Beurteilung der Stellung des Ökonomen in Ministerien und in der Bundesbank ein. Da sich mit diesem und dem dritten, in der Tagesordnung angesprochenen Problemkreis sein Bericht ausführlich beschäftigt, wird hier auf eine Wiedergabe seiner Äußerungen verzichtet.

Den steigenden Beratungsbedarf interpretierte Prof. *Fritsch* als Ausdruck der zunehmenden Rationalisierung gesellschaftlicher Entscheidungsprozesse. Um dabei die Funktionsfähigkeit zu sichern, bedürfe es zweier Voraussetzungen: erstens der makroökonomischen, kreislauforientierten Analyse, die mit einer zu weitgehenden Departmentisierung der einzelnen Gremien nicht zu erreichen sei. Eine Koordination müsse daher herbeigeführt werden. Zweitens sei eine eindeutige Instanzendistanzierung erforderlich. Bei der Gutachtertätigkeit seien zwei entscheidende Gruppen festzustellen. Die eine Gruppe eigne sich für Regierungsentscheidungen, sie solle den Entscheidungsprozeß ra-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tionalisieren und habe klare Alternativen auf gesamtwirtschaftlicher Basis aufzustellen. Die andere Gruppe beschäftige sich nur mit der Rationalisierung partieller Interessen. Diese Tätigkeit sei für ihn mit der Beratung von Regierungsstellen nicht vereinbar. Zwischen privatwirtschaftlicher Beratung und Beratung der Regierung müsse eine klare Trennung vorgenommen werden. Vielleicht sollte erwogen werden, ob Regierungsberater überhaupt privatwirtschaftlich beraten sollen oder dürfen.

Zur Beurteilung der Stellung des Ökonomen in Ämtern meinte Dr. *Wolf,* Tuchfeldt beurteile die Stellung des Ökonomen im allgemeinen noch zu optimistisch. Zwar müßten einige Behörden ausgenommen werden (Wirtschaftsministerium, Bundesbank), in den übrigen Behörden aber, in die er Einsicht hat, stellten die Ökonomen noch eine verschwindende Minderheit dar, ja geradezu Außenseiter (Bundesbahn), die noch dazu häufig in Abteilungen ohne Verantwortung untergebracht seien. Mit volkswirtschaftlichen Abteilungen verschaffe man sich häufig nach außen ein Alibi. Weiter sei zu beachten, daß der Ökonom nur mit den Nicht-Technikern konkurriere, unter denen das Juristenmonopol de facto noch so stark vertreten sei, daß allein im nicht technischen Dienst der Ökonom kaum Aufstiegschancen habe. Die durch § 19 des Bundesbeamtengesetzes geschaffene Gleichstellung der Ökonomen mit Juristen sei geradezu ein Generationenproblem.

Prof. *Tuchtfeldt* hielt diese Ausführungen für zu sehr auf die Verhältnisse bei der Bundesbahn abgestellt.

Wegen des Ablaufs der zur Verfügung stehenden Zeit schloß Prof. *von Beckerath* die Aussprache.

Im Namen des Vorstandes des Vereins dankte Prof. *Banse* dem Vorbereiter und Leiter der Arbeitstagung, Prof. Giersch, dem Leiter der Diskussion der letzten beiden Tage, Prof. von Beckerath, den Berichterstattern und Verfassern von Diskussionsvoten und allen am Gelingen der Tagung Beteiligten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verzeichnis der Berichterstatter und Diskussionsteilnehmer

Albert, Hans 4, 32, 64 f., 519, 521, 524, 528, 533, 542, 559, 563, 576, 585.

Arndt, Helmut 559.

Banse, Karl 578, 611.

Bardey, Emil 399, 593.

von Beckerath, Erwin 520, 534, 539, 578, 580, 585, 588, 594 f., 599 f., 604 ff., 610 f.

Binder, Paul 369, 389 f., 393, 592.

Boettcher, Erik 593 f.

Borchardt, Knut 529, 547, 560, 572, 576, 595.

Doehring, Carl 594.

Fleischmann, Gerd 538, 575.

Fritsch, Bruno 211, 520, 538, 540, 543, 545, 551, 554, 559 f., 576, 610.

Gäfgen, Gérard 159, 533, 537, 547 f., 553, 562, 575.

Giersch, Herbert 5, 7, 37, 517 ff., 521, 523 ff., 529 ff., 535 f., 539 ff., 546, 548 ff., 558 ff., 562 f., 567, 570 f., 573 ff., 577, 581, 588, 591, 597, 600, 605, 611.

Glahe, Werner 518, 522, 530.

Gleitze, Bruno 601, 604.

Guillebaud, C. W. 441, 511, 557, 581.

Hamm, Walter 608.

Hensel, Paul 554, 561, 565, 569.

Hoffmann, Walter 529.

Hutchison, Terence, Wilmot 3, 46, 522, 530, 577.

Jochimsen, Reimut 129, 520, 529, 535 f., 538, 541, 546, 549 f., 558, 563, 568, 584.

Jürgensen, Harald 245, 551 f., 561, 564.

Kapp, William 183.

Keiser, Günter 357, 391 ff., 400 f.

Koch, Woldemar 405, 506, 507, 583, 597, 607.

Krelle, Wilhelm 521, 527 f., 541, 545, 548.

Lampert, Heinz 517.

Lauschmann, Elisabeth 99, 267, 536.

Liefmann-Keil, Elisabeth 603.

Meinhold, Helmut 430, 504, 585, 595, 597, 601 f., 608.

Mestmäcker, E. J. 305.

Möller, Hans 555, 599 f., 602, 606.

Müller, Heinz J. 503, 528, 558, 560, 573, 578, 581, 596, 600, 602

Müller, Hubertus (Saarbrücken) 537, 572.

Neumark, Fritz 517, 520, 526, 539, 544 f., 556, 562, 572, 577, 588, 592, 596, 598.

Pahlke, Jürgen 535 f., 543, 584.

Peacock, Alan T. 461, 507.

Rau, Walter 325, 385, 393 ff.

Richter, Rudolf 533.

Röper, Burkhard 577, 582, 603.

Rohde, Klaus 533, 555, 558, 562, 564, 566, 596.

Rüstow, Hans-Joachim 532, 553, 559, 584, 607.

Salin, Edgar 452, 511, 552, 533, 579, 594.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schmidt, Kurt 594.

Schneider, Hans Karl 154, 533, 538, 543, 545, 548, 554, 570, 572.

Schouten, D. 421, 512, 514, 578.

Schulte, Maria D. 608.

Seidenfuß, Hellmuth 557, 574.

Shoup, Carl S. 489, 512, 590.

Sohmen, Egon 69, 159, 537, 539 f., 542, 544 ff., 568 f., 571 f., 574.

Streeten, Paul 164, 519, 525, 527, 529, 534, 539 f., 546 f., 557, 566, 568, 570, 576, 587.

Timm, Herbert 285, 527, 532, 536, 538, 568 f., 572.

Tuchtfeldt, Egon 381, 390, 503, 582, 605, 610 f.

de la Vinelle, L. Duquesnes 366.

Wallich, Henry C. 472, 509, 519, 532, 556, 562, 565, 578, 586, 591, 596, 603, 608.

Wegener, Walther 53, 64.

Weisser, Gerhard 16, 54 f., 518, 522 f., 525, 527, 530, 534, 539, 542, 549, 552, 559, 565, 570, 579, 589, 603, 607.

Wessels, Theodor 521, 536, 543, 554, 558, 589.

Willeke, Rainer, J. 279, 538, 553, 560, 564, 575.

Wolf, Eduard 340, 387 ff., 393 ff., 611.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-41194-8 | Generated on 2023-01-16 13:03:51
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/