

Siebert, Horst

Book Part — Digitized Version

Zur Orientierung der deutschen Wirtschaftspolitik

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Siebert, Horst (1983) : Zur Orientierung der deutschen Wirtschaftspolitik, In: Siebert, Horst Dürr, Ernst (Ed.): Perspektiven der deutschen Wirtschaftspolitik, ISBN 3-17-008036-9, Kohlhammer, Stuttgart, pp. 11-18

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/3611>

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.

Zur Orientierung der deutschen Wirtschaftspolitik

»Ich komme zu der Schlußfolgerung, daß – wenn man von Kriegen und starkem Bevölkerungswachstum absieht – das ökonomische Problem in hundert Jahren gelöst ist, oder daß zumindest eine Lösung in Sicht ist. Das bedeutet, daß die wirtschaftliche Frage – blickt man in die Zukunft – nicht das Dauerproblem der Menschheit ist.«

JOHN MAYNARD KEYNES¹

Ist die wirtschaftliche Frage nicht das Dauerproblem der Menschheit? Hat Keynes vor einem guten halben Jahrhundert in seinem Beitrag »Economic Possibilities of our Grandchildren« die ökonomischen Möglichkeiten seiner Enkel richtig eingeschätzt? Hat er mit dem oben wiedergegebenen Urteil die Situation der Industrienationen richtig erfaßt? Und der Entwicklungsländer? Die heutige Situation? Ist das Knappheitsproblem gelöst?²

In der augenblicklichen wirtschaftspolitischen Lage der westlichen Industrienationen ringen verschiedene und zwar recht konträre wirtschaftspolitische Orientierungen um die Berechtigung, die konzeptionellen Grundlagen der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu bestimmen. Es scheint eine gewisse wirtschaftspolitische Ratlosigkeit festzustellen zu sein, verbunden mit einer Suche nach neuen Ansätzen der Wirtschaftspolitik. Bei diesem Bemühen um neue Konzeptionen herrscht ein auffallend breites Spektrum unterschiedlicher wirtschaftspolitischer Philosophien vor, wie die Beispiele der USA, Großbritanniens, der Bundesrepublik, Frankreichs und Schwedens zeigen.

Für die Orientierung der deutschen Wirtschaftspolitik schälen sich drei Bilder heraus, die ich in einfachen Strichen kurz skizziere. Wem diese Paradigmata zu einfach gezeichnet sind, sei auf Lichtenberg verwiesen: »Schimpft nicht auf unsere Metaphern, es ist der einzige Weg, wenn starke Züge in einer Sprache zu verbleichen anfangen, sie wieder aufzufrischen und dem Ganzen Leben und Wärme zu geben.«

1. Nullsummengesellschaft

Trifft die These zu, daß die Knappheit nicht das Dauerproblem der Menschheit sei – wie Keynes meint –, so ergibt sich für Verteilungsfragen mehr Spielraum. In einer »Gesellschaft im Überfluß« – dieser Buchtitel von GALBRAITH³ aus dem Jahr 1958 fängt ein

1 J. M. KEYNES, *Economic Possibilities of our Grandchildren*, in: *Essays in Persuasion*, Cambridge 1931, zitiert nach K. E. BOULDING (Hrsg.), *The Collected Writings of J. M. Keynes*, Vol. IX, Cambridge 1972, S. 326.

2 Zur wirtschaftspolitischen Philosophie von Keynes vgl. Kap. 24, J. M. KEYNES, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, New York 1935; übersetzt: *Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes*, Berlin-Neukölln 1955.

3 J. K. GALBRAITH, *The Affluent Society*, Cambridge 1958; übersetzt: *Gesellschaft im Überfluß*, München – Zürich 1959.

wenig die Einschätzung der sechziger Jahre im akademischen Bereich und der siebziger Jahre in der Politik ein – in einer solchen Gesellschaft im Überfluß gewinnen die verteilungspolitische Frage und die Absicherung des einzelnen Individuums mehr Gewicht.

Die Orientierung an der Gerechtigkeit hat eine lange Tradition in der Wirtschaftswissenschaft: Von der mittelalterlichen Lehre vom gerechten Preis über RICARDO's⁴ zentralen Satz im Vorwort zu den *Principles of Political Economy and Taxation* »Die Gesetze aufzufinden, welche diese Verteilung bestimmen, ist das Hauptproblem der Volkswirtschaftslehre« bis in die wirtschaftspolitischen Philosophien der Moderne zieht sich das »equity« Problem durch Wirtschaftswissenschaft und Wirtschaftspolitik. »Die soziale Frage« – so heißt es bei EUCKEN – »ist seit Beginn der Industrialisierung mehr und mehr zur Zentralfrage menschlichen Daseins geworden. Sie hat eine eminente geschichtliche Kraft.«⁵ Verteilung ist keine abstrakte Kategorie. Sie spricht jeden einzelnen unmittelbar an. »Das Verteilungsproblem ist für die meisten Menschen das primäre wirtschaftspolitische Problem.«⁶

Die heute vorherrschenden Varianten einer verteilungspolitischen Orientierung können in dem von THURLOW⁷ geprägten Bild der »Nullsummengesellschaft« akzentuiert werden: Die Gesellschaft wird als eine Veranstaltung begriffen, deren entscheidendes Charakteristikum ist, daß die Gewinne des einen die Verluste des anderen sind. Für jeden Gewinner gibt es einen Verlierer. Mit weniger eleganten Strichen wird das Bild der »Kuchen-Gesellschaft« gezeichnet: Was der eine erhält, kann der andere nicht mehr bekommen.

Wie stark das Bild einer Nullsummengesellschaft politisch durchschlägt, hängt von einer Vielzahl von Gegebenheiten ab: von den Erwartungen der Wirtschaftssubjekte über das, was ihnen »zusteht«; von der Bereitschaft der Politiker, den Wählern etwas zu geben; und von der historischen Perzeption der Nullsummengesellschaft – man denke etwa an das England der sechziger Jahre mit einer beachtlichen Bereitschaft zu einer klassenkämpferischen Verteilungspolitik.

Eine lange Phase der wirtschaftlichen Expansion scheint die Nullsummengesellschaft zu programmieren: Mit höherem Wohlstand verschieben sich die Präferenzen der Wirtschaftssubjekte zu mehr Freizeit, mehr Ortsgebundenheit und weniger Mobilität, aber auch zugunsten von öffentlichen Gütern wie Umweltqualität und zu staatlichen Leistungen und institutionellen Regelungen in der sozialen Absicherung. Bereits diese normalen endogenen Prozesse reduzieren die Produktionszuwächse. Treffen die in goldenen Jahren gebildeten Erwartungen, Konsumgewohnheiten, Ansprüche und Schönwetterregelungen dann auf eine von außen kommende Schranke – wie etwa die Energiekrise –, so beginnt in der Nullsummengesellschaft die Verteilung der mangelnden Zuwächse oder gar der Verluste.

Zwangsläufig spielt in einer Nullsummengesellschaft der politische Prozeß eine zentrale Rolle. Die Bildung einer Reihe von Preisen wird dem Markt entzogen, und die Preise werden politisch gesetzt. Dem Auktionator ist von der Politik der Mund zugeklebt: Er kann die Knappheitspreise nicht mehr ausrufen. Zwangsläufig leiht sich das Konzept des Nullsummenspiels dazu, Gruppeninteressen bei der Verteilungsfrage ins Spiel zu führen. Eine gesellschaftliche Gruppe kann ihre Position dann verbessern, wenn sie im politischen

4 D. RICARDO, *The Principles of Political Economy and Taxation*, London 1817; zitiert nach der deutschen Ausgabe: *Grundsätze der Volkswirtschaft und Besteuerung*, Jena 1905, S. 1.

5 W. EUCKEN, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tübingen – Zürich 1952, S. 1.

6 W. EUCKEN, a.a.O. S. 2.

7 L. THURLOW, *The Zero-Sum Society, Distribution and the Possibilities of Economic Change*, New York 1980.

Prozeß eine für sie günstige Regelung durchsetzt. Ein Wirtschaftszweig kann die Absicherung seines Einkommens, z. B. gegen ausländische Konkurrenz, erreichen. Es besteht in einer »rentenabsichernden Gesellschaft«⁸ ein Anreiz, den Kuchen gruppenspezifisch für die Verteilung zurechtzulegen. Und es lohnt sich, Ressourcen für die politische Absicherung von Gruppeninteressen – aus gesamtwirtschaftlicher Sicht – zu vergeuden. Die Orientierung an der Gerechtigkeit macht in der Regel an den nationalen Grenzen halt. Um ein neutrales Beispiel zu bemühen: die amerikanische Energiepolitik der siebziger Jahre wagte es aus verteilungspolitischen Motiven im Interesse des amerikanischen Wählers nicht, die echten Knappheitspreise an Energienachfrager weiter zu geben. Zwangsläufig traten die USA auf dem Weltmarkt als Energievielfraß auf.⁹ Das für den Rest der Welt zur Verfügung stehende Energieangebot war reduziert, die Energiepreise waren höher – nicht zuletzt auch für die Entwicklungsländer. Ein weiteres Fragezeichen bei der politischen Interpretation der Nullsummengesellschaft läßt sich anbringen, wenn man die Interessen zukünftiger Generationen bei der Verteilung des Kuchens berücksichtigt sehen will. Wie ist der Kuchen heute zu verteilen, wenn auch für zukünftige Generationen etwas übrig bleiben soll? Welche Restriktionen sind von der heutigen Generation im Interesse zukünftiger Generationen zu beachten? Ist die Gerechtigkeit kurz- oder langfristig zu interpretieren? Spätestens an dieser Stelle treten die Begriffe des Konsumverzichts der heutigen Generation, der Kapitalbildung, der Vorsorge für zukünftige Generationen und der erschöpfbaren Ressourcen auf.

2. Die kreislaufschwache Gesellschaft

Ist à la Keynes Knappheit nicht das Problem der Menschheit – die Knappheit der Arbeitsplätze ist mit über 30 Millionen Arbeitslosen in den westlichen Industrieländern¹⁰ eine bedrohliche Tatsache. Der beschäftigungspolitische Ansatz der Wirtschaftspolitik wird in diesem Band ausführlich diskutiert. Ich möchte deshalb das Bild der kreislaufschwachen Gesellschaft nur antippen. Die Kreislaufschwäche ist im Prinzip ein nur kurzfristiges, wenn auch nicht notwendigerweise vorübergehendes Phänomen: Die Gesellschaft kann mangels Schwäche in der Nachfrage – trotz gegebener Backform und gegebener Zutaten – den potentiell möglichen Kuchen nicht produzieren. Die mangelnde gesamtwirtschaftliche Nachfrage rationiert die Produktion und damit die Beschäftigung.

Arbeitslosigkeit tritt nach Keynes selbst dann auf, wenn die Reallöhne nicht zu hoch sind. Arbeitslosigkeit wird auf eine relative Rigidität in den Güterpreisen zurückgeführt: Die auf Clower¹¹, Leijonhufvud¹² sowie Barro und Grossman¹³ zurückgehende Neuinterpretation von Keynes unterstellt, daß Preise nicht so schnell reagieren wie die Mengen.

8 Vgl. hierzu A. O. KRÜGER, *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*, *American Economic Review*, 64, 1974, 291–303; J. BUCHANAN et al. (Hrsg.), *Toward a Theory of Rent-Seeking Society*, College Station, 1980.

9 Etwa durch Subventionierung der Importe vgl. R. L. GORDON, *An Economic Analysis of World Energy Problems*, Cambridge 1981.

10 Jahresgutachten 1982/83, Sachverständigenrat für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, S. 1.

11 R. W. CLOWER, *The Keynesian Counter-Revolution: A Theoretical Appraisal*, in: F. H. HAHN und F. P. R. BRECHLING (Hrsg.), *The Theory of Interest Rates*, London 1965.

12 A. LEIJONHUFVUD, *On Keynesian Economics and the Economics of Keynes*, New York und Oxford, 1968.

13 R. J. BARRO und H. I. GROSSMAN, *A General Disequilibrium Model of Income and Employment*, *American Economic Review* 61 (1971), 82–93.

Produzenten passen sich auf Einbrüche in die Güternachfrage nicht mit Preissenkungen an, sondern nehmen Mengenreduzierungen vor. Auf dem Gütermarkt finden Transaktionen zu nicht-markträumenden Preisen statt; die Anbieter werden auf dem Gütermarkt rationiert. Diese Rationierung auf dem Gütermarkt pflanzt sich auf den Arbeitsmarkt fort. Mangelnde Güternachfrage – so die These – stellt eine Schranke in der Nachfrage nach Arbeit dar.

Betrachtet man in einer solchen Keynesianischen Welt die Rolle des Wirtschaftspolitikers, so fühlt man sich an den Leibarzt der Marquise de Pompadour und ihres königlichen Gönners Ludwig XV., Francois Quesnay, erinnert: der Wirtschaftspolitiker bedient in einem mechanistischen Bild eine makroökonomische Kreislaufpumpe, mit der das Aktivitätsniveau, insbesondere die Beschäftigung stabilisiert werden kann: Diese Pumpe vermeidet ein allzu starkes Absinken des Kreislaufs. Dies gilt besonders über den Konjunkturverlauf: Wer in der Hochkonjunktur Überschüsse anhäuft, kann in der Depression gegensteuern: Der Konjunkturverlauf wird durch »deficit spending« geglättet. Völlig unangebracht wäre es, den die Kreislaufpumpe bedienenden Wirtschaftspolitiker mit einem Mops¹⁴ zu vergleichen, der in einer Situation eines Budgetüberschusses die Würste bewachen muß. Kasse macht sinnlich!

Ist die Nachfragepumpe Kausaltherapie? Oder kompensierende Neutralisierungspolitik? Worauf ist die Nachfrageschwäche zurückzuführen? Stellt sich die Nachfrageschranke auf dem Arbeitsmarkt auch ein, wenn Güterpreise flexibel sind? Worauf ist die mangelnde Flexibilität der Preise zurückzuführen? Auf institutionelle Regelungen? Oder auf technische Bedingungen wie etwa steigende Skalenerträge, die bei rückläufiger Nachfrage die Güterpreise nach unten starr machen?¹⁵ Welche Rolle spielt die Höhe des Reallohns? Muß der Reallohn bei fixierten Nominallöhnen über inflationäre Prozesse gesteuert werden?¹⁶ Welche Bedeutung haben institutionelle Absicherungen für die Nachfrage nach Arbeit?¹⁷ Erfüllen die wirtschaftspolitischen Akteure im Hinblick auf die Ergebnisse der neuen politischen Ökonomie die Anwendungsbedingungen der Keynesianischen Theorie? Antizipieren Wirtschaftssubjekte wie etwa die Tarifparteien Vollbeschäftigungsgarantie und beschäftigungspolitische Maßnahmen? Erwarten die Investoren, daß ein Beschäftigungsprogramm zieht oder gibt es Konstellationen, unter denen die Kapitalmärkte der Keynesianischen Beschäftigungspolitik wegen inflationärer Erwartungen nicht mehr glauben. Kann die Kreislaufpumpe unter diesen Bedingungen ziehen?

3. Die arbeitsteilige Gesellschaft

Unser Nullsummenspieler mit Kreislaufschwäche sieht sich aber noch einer dritten möglichen Orientierung gegenüber: dem Paradigma der arbeitsteiligen Gesellschaft. Ist für die Nullsummengesellschaft der Kuchen gegeben und ist für KEYNES bei gegebener potentieller Kuchengröße der aktuell zu erstellende Kuchen von der Nachfrageschwäche

14 Die Mops-Theorie brachte G. Schmolders in seinen Vorlesungen.

15 M. L. WEITZMAN, Increasing Returns and the Foundations of Unemployment Theory, *Economic Journal*, 92 (1982), 787–805.

16 Zu einem Versuch, Löhne bei gleichzeitiger redistributiver Zielsetzung flexibel zu halten vgl. etwa die »tax-based« income policy, L. S. SEIDMAN, Tax-Based Income Policies, in: A. M. OKUN (Hrsg.), *Brooking Papers on Economic Activity*, 1978, 301–361.

17 N. V. LONG und H. SIEBERT, Lay-off Constraints and the Demand for Labor, Working Paper, Mannheim 1983.

reduziert, so ist nach dem Bild der arbeitsteiligen Gesellschaft der Kuchen nicht mehr als konstant vorgegeben: Datum sind vielmehr – prima vista – die Produktionstechnologie und die Produktionsfaktoren, um deren Verwendung verschiedene Güter bei ihrer Erstellung konkurrieren. Die Verwendungskonkurrenz der Faktoren impliziert Opportunitätskosten; der Wert eines Gutes bestimmt sich dadurch, auf welche Menge eines anderen Gutes man zu verzichten hat.

Das Konzept der Verwendungskonkurrenz bei den Produktionsfaktoren und das Konzept der Opportunitätskosten bei der Bereitstellung von Gütern signalisieren den beschränkten Produktionsmöglichkeitsraum einer Gesellschaft. Das zentrale Problem einer Volkswirtschaft ist – im Gegensatz zu KEYNES – die Knappheit. Die Gesellschaft sieht sich einem Wahlproblem gegenüber. Sie kann nicht alles haben: nicht gleichzeitig öffentliche Güter und private Güter, nicht gleichzeitig bessere Umweltqualität und mehr Industrieprodukte, nicht gleichzeitig mehr Freizeit und höheres Einkommen. Knappheit impliziert einen trade off in Produktion und Güterversorgung.

Auch der Staat konkurriert um die begrenzt vorhandenen Produktionsfaktoren. Um Leistungen zu erbringen, muß der Staat dem privaten Wirtschaftsbereich Produktionsfaktoren entziehen. Damit entsteht eine Verwendungskonkurrenz zur privaten Produktion und auch zur privaten Kapitalbildung. Arbeit und Kapital, die der Staat beansprucht, können nicht für die Erstellung privater Güter verwendet werden.

Die Arbeitsteilung verlangt, daß die Ressource zum besten Wirt geht, daß also jeder Produktionsfaktor in derjenigen Verwendung eingesetzt wird, wo er den besten Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Produktion erbringt. Das Ziel ist, möglichst nahe an die Grenze der Produktionsmöglichkeiten heranzukommen. Neben der Produktionsmöglichkeitsgrenze sieht sich eine Volkswirtschaft anderen Zwängen gegenüber: dem Erfordernis einer ausgeglichenen Zahlungsbilanz, eines ausgeglichenen staatlichen Budgets, einer niedrigen Inflationsrate und der Restriktion einer endlichen Menge natürlicher Rohstoffe.

Man kann sich eine Volkswirtschaft als von einem Netz von Restriktionen überzogen vorstellen: Globale Restriktionen gelten für das gesamte System; andere Restriktionen sind nur von Subsystemen zu beachten.¹⁸ Das Konzept der arbeitsteiligen Gesellschaft sucht eine Antwort auf die Frage, wie die – für die Gesamtgesellschaft geltenden – Zwänge den einzelnen Einheiten – den Subsystemen – zu signalisieren sind. Wie können geeignete institutionelle Regelungen gefunden werden, um Knappheiten den Subsystemen richtig mitzuteilen? Welche Abhängigkeiten bestehen in der Hierarchie der Restriktionen?

Die arbeitsteilige Wirtschaft muß sich an geänderte Bedingungen anpassen: Verschieben sich die Präferenzen zugunsten eines Gutes, so muß dieses Gut verstärkt produziert werden. Der Anreiz zu seiner Produktion muß steigen. Will die Gesellschaft mehr Umweltschutz, so muß sie die schadstoffintensiv produzierten Güter zurückdrängen. Wird ein Entwicklungsland in der internationalen Arbeitsteilung konkurrenzfähig, so sollen sich die Industrieländer nicht durch Protektion abschirmen, sondern die komparativen Preisvorteile des Entwicklungslandes voll zur Geltung kommen lassen.

Das Paradigma der arbeitsteiligen Gesellschaft ist offen für Änderungen in den Knappheitsrelationen und für solche Orientierungsmuster, die neue Knappheiten signalisieren, wie etwa das Konzept des Raumschiffs Erde. Während in der Nullsummengesellschaft eine neue Knappheit wie das Energieproblem als eine verteilungspolitische Kategorie erscheint, verlangt die arbeitsteilige Gesellschaft Anpassung und Substitution an geänderte Knappheitsbedingungen.

18 Zur Rolle von Restriktionen vgl. etwa H. SIEBERT, The Partitioning of Constraints, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 138 (1982), 109–117.

Strukturkrisen sind das Resultat versäumter Anpassungsprozesse. Maßnahmen, die die Anpassungsfähigkeit, die Mobilität und die Substitution in einem Wirtschaftssystem reduzieren, erhöhen die Wahrscheinlichkeit für das Eintreten von Strukturkrisen. Sowohl die Equity-Orientierung als auch die keynesianische Kreislaufpumpe programmieren langfristig Strukturkrisen, da sie eine Volkswirtschaft von Anpassungsnotwendigkeiten entpflichten.

Das allokatonspolitische Paradigma strebt nicht nur danach, daß sich eine Volkswirtschaft auf der Produktionsmöglichkeitsgrenze bewegt und sich zügig an geänderte Bedingungen entlang der Produktionsmöglichkeitsgrenze anpaßt. Es will auch dazu beitragen, die durch die Produktionsmöglichkeitsgrenze beschriebene Restriktion der Knappheit zu überwinden. Dies kann einmal dadurch geschehen, daß man die Grenzen des nationalen Produktionsmöglichkeitsraums durch Handel überspringt. Zum anderen kann durch technischen Fortschritt, durch zusätzliches Arbeitsangebot und durch Kapitalbildung die Produktionsgrenze nach außen geschoben werden. »Leistungsgesellschaft«¹⁹ und Pioniergesellschaft – etwa in einer SCHUMPETERIANISCHEN²⁰ Interpretation –, von BOULDING²¹ als »cowboy-economy« ironisiert – sind Bilder einer dynamischen arbeitsteiligen Gesellschaft. Was der eine gewinnt, muß nicht zum Nachteil des anderen gereichen. Eine arbeitsteilige Gesellschaft eröffnet dem einzelnen Chancen: sie sichert keine Funktion nach Herkommen ab, sie erlaubt vertikale Mobilität, sie will den Markteintritt, den Wettbewerb, sie eröffnet dem einzelnen Bewegungsspielraum: es darf – in den Worten Poppers – keine »geschlossene«, sondern es muß eine »offene Gesellschaft« sein, »die die kritischen Fähigkeiten der Menschen in Freiheit setzt«²² mit dem wichtigsten Kennzeichen, »dem Wettstreit ihrer Mitglieder um die Stellung, die sie einnehmen sollen«.²³

Die arbeitsteilige Gesellschaft braucht nicht nur ökonomischen Spielraum für die Reallokation der Produktionsfaktoren und für technische Lösungen. Die offene Gesellschaft will auch den Wettbewerb sozialer Ideen; sie braucht die individuelle Freizügigkeit.²⁴ Das Konzept der arbeitsteiligen Gesellschaft ist langfristig angelegt. Es braucht Zeit, ehe man die Produktionsprozesse auf neue Knappheiten umgestellt hat. »Des Marktes Mühlen mahlen langsam.«²⁵ Es vergeht Zeit, ehe sich die Sektorstruktur in eine gewünschte Richtung verschoben und sich die Produktionsfaktoren in denjenigen Wirtschaftszweig begeben haben, in dem die Nachfrage zugenommen hat; es verstreicht Zeit, bis die Faktoren in diejenigen Räume einer Volkswirtschaft gewandert sind, in denen ein höherer Lohn oder höhere Zinssätze gezahlt werden können; und es dauert, bis Substitutionsprozesse – etwa die Anpassung der räumlichen Siedlungsstruktur an geänderte Energiepreise – abgelaufen sind.²⁶

19 D. C. McCLELLAND, *The Achieving Society*, Princeton u. a., 1961.

20 J. A. SCHUMPETER, *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*, München – Leipzig 1912.

21 K. BOULDING, *The Economics of the Space Ship Earth*, in: H. JARRET (Hrsg.), *Environmental Quality in a Growing Economy*, Baltimore 1966, S. 9.

22 K. R. POPPER, *The Open Society and its Enemies*, London 1944; zitiert nach der deutschen Ausgabe: *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde*, München 1977, S. 21.

23 K. R. Popper, a.a.O., S. 234.

24 Auf das diesem Gesellschaftsbild zugrunde liegende Bild vom Menschen sei verwiesen. Vgl. H. H. NACHTKAMP, *Konsumentensouveränität oder Primat der Arbeit?*, in: *Gesellschaft und Universität: Probleme und Perspektiven*, Festschrift zur 75-Jahr-Feier der Universität Mannheim, Mannheim 1982, 193–205.

25 C. C. v. WEIZSÄCKER, *Leistet der Markt die optimale intertemporale Allokation der Ressourcen?*, in: H. SIEBERT (Hrsg.), *Erschöpfbare Ressourcen*, Berlin 1980, S. 805.

26 Insbesondere braucht es Zeit, ehe die allokatonsmäßigen Auswirkungen institutioneller Regelungen und ihrer Änderungen sichtbar werden.

Nicht nur das Erfordernis, daß der Politiker dem Markt Zeit geben muß, macht marktliche Abstimmungsprozesse für den Politiker wenig attraktiv. Der wohl gravierendste Aspekt ist, daß die globalen Restriktionen einer Volkswirtschaft weit weg von jedem einzelnen sind; und jeder Politiker kann sich einen Bonus verdienen, der diese Restriktionen nicht so einschneidend erscheinen läßt. Allokation ist ein abstrakter und blutleerer Begriff. Wieviel näher sind da die Fragen der gerechten Einkommensverteilung!

Die Vertreter des allokatonspolitischen Paradigmas bezweifeln ein wenig, daß die Politik gesamtwirtschaftliche Restriktionen außer acht lassen kann. Kurzfristig mag dies möglich sein, aber langfristig machen sich die wirtschaftlichen Zwänge bemerkbar. Wie das Beispiel der Preisbildung in Polen in der Nachkriegszeit zeigt, kann man durchaus für einige Zeit von Knappheitspreisen abweichen, aber irgendwann müssen diese Preise etwa für Agrarprodukte erhöht werden, da die Alimentierung der Preise aus dem staatlichen Budget nicht mehr möglich ist. Dann aber werden abrupte Anpassungen erforderlich. Ein anderes Beispiel ist eine Wirtschaftspolitik, die eine defizitäre Zahlungsbilanz zur Folge hat; in diesem Fall melden sich die Devisenmärkte mit einem Abwertungsdruck.²⁷

4. Der Konflikt der Orientierungsmuster

Die drei Bilder der Nullsummengesellschaft, der Gesellschaft mit Kreislaufschwäche und der arbeitsteiligen Gesellschaft stehen miteinander im Widerstreit. Mit dem Keynesianismus stößt sich die Allokationsbotschaft, weil Anpassungsprozesse flexible Güter- und Faktorpreise verlangen, während man heute in der neueren Theorie der Rationierung fast den Eindruck gewinnen könnte, daß der eine oder andere Ökonom ein weiteres Beispiel eines fixierten Preises freudig begrüßt. Auch mildert die keynesianische Beschäftigungspolitik die erforderlichen Anpassungsprozesse und verschiebt sie in die Zukunft. Mit der Equity-Orientierung stößt sich die langfristige Allokationspolitik deshalb, weil oft die soziale Absicherung des einzelnen Bürgers oder eines Wirtschaftszweiges Anreize setzt, die den langfristigen Anpassungserfordernissen entgegenwirken. Ein Beispiel ist etwa der Protektionismus, von dem wir in den achtziger Jahren sicher noch vieles hören werden und der die Wirtschaftszweige eines Landes aus der Pflicht entläßt, sich an geänderte internationale Knappheitsbedingungen anzupassen. Und ein weiteres Beispiel sind die Anreize, die von der institutionellen Regelung zur Beschäftigungssicherung und des Arbeitsmarktes auf die Nachfrage nach Arbeit ausgegangen sind; sind in unserem Wirtschaftssystem nicht Anreize institutionalisiert, wenn irgend möglich auf die Einstellung eines zusätzlichen Arbeiters zu verzichten und seine Arbeit einer Maschine zu übertragen?

Der Konflikt der drei Orientierungsmuster weist die Bedeutung der institutionellen Regelungen als zentrale wirtschaftspolitische Größe aus und macht zugleich die unterschiedliche Rolle institutioneller Regeln in den drei Bildern deutlich.²⁸ Die Nullsummen-

²⁷ Es sei darauf hingewiesen, daß durch zusätzliche Eingriffe die Bedeutung von Restriktionen reduziert werden kann. Einem Abwertungsdruck kann man durch protektionistische Maßnahmen begegnen (die jedoch ebenfalls Folgewirkungen wie etwa den Verlust von Spezialisierungsvorteilen haben).

²⁸ Vgl. etwa die Diskussion um die Nutzungsrechte z. B. E. FURBOTN und S. PEJOVICH, Property Rights and Economic Theory. A Survey of Recent Literature, *The Journal of Economic Literature*, 10 (1972), 1137–1162. Zur Ordnungspolitik siehe auch W. ENGELS et al., Mehr Mut zum Markt. Wege zur Erneuerung von Wirtschaft und Gesellschaft, November 1982, vervielfältigt.

gesellschaft begründet die Notwendigkeit institutioneller Regelungen – etwa zur sozialen Absicherung des einzelnen Bürgers oder einer Wirtschaftszweiges. Diese Regelungen werden dann vom KEYNESIANISMUS als Datum oder Charakteristikum einer Volkswirtschaft betrachtet. Die Equity-Orientierung liefert dem Keynesianischen System die fixen Preise und insbesondere die Rigidität des Faktors Arbeit. Der Allokationsansatz dagegen will Regeln nicht primär aus der distributiven Sicht konzipieren, sondern sie – unter Berücksichtigung sozialer Aspekte – auf die gesamtwirtschaftlichen Restriktionen und die Knappheit abstellen.

In der ökonomischen Theorie hat man den Eindruck, daß das makroökonomische Paradigma des Keynesianismus und das mikroökonomische Allokationsparadigma konkurrieren. Beachtet man jedoch die Verzahnung des Keynesianismus mit der Equity-Orientierung, so stehen sich in der praktischen Wirtschaftspolitik die alten ökonomischen Fragen der Verteilungsgerechtigkeit und der Allokationseffizienz gegenüber. »The most difficult issues of political economy are those where goals of efficiency, freedom of choice, and equality conflict.«²⁹

Wirtschaftspolitische Paradigmen enthalten explikative und normative Elemente. Denn die Frage der Orientierung kann ohne normative Kriterien nicht beantwortet werden. Eines unter vielen Beurteilungskriterien ist die Frage, inwieweit die Paradigmen politische Stabilität ermöglichen und inwieweit die Gefahr besteht, daß ein politisches System durch ökonomische Politik instabil wird.

Jedes der drei Paradigmen kann mit dem Problem der Instabilität konfrontiert werden. Für den als Instabilitätsvermeider begründeten Keynesianismus ist das Menetekel die »große« Inflation. Zudem zeichnet sich derzeit die Frage ab, ob die Wirtschaftssubjekte ihm seine Wirksamkeit glauben. Für die distributiv orientierte Wirtschaftspolitik liegt die Gefahr darin, daß Preise dem Markt entzogen werden und daß das Verteilungsproblem der Politik zugewiesen wird. Können die in die Politik gesetzten Erwartungen nicht erfüllt werden, so »erwächst . . . die Gefahr, daß sich die Enttäuschungen auf ›das System als solches‹ richten«.³⁰ BORCHARDT sieht hierin ein Schlüsselproblem der Weimarer Zeit: »Denkt man darüber nach, welches die entscheidenden ›Fehler‹ gewesen sind, die es möglicherweise zu vermeiden gilt . . ., so wäre vor allem auf die Überlastung der Weimarer Parteien-Demokratie von zu vielen und zu gewichtigen gesellschaftlichen Konflikten, vor allem Verteilungskonflikten hinzuweisen.«³¹ Wie die politischen Krisen in Polen in den Jahren 1956, 1970, 1976 und 1980 zeigen, erzwingen bei politisch gesetzten Preisen wirtschaftliche Zwänge Preisrevisionen, die mit Korrekturen von Erwartungen und Enttäuschungen verbunden sind.

Auch die Allokationsbotschaft ist gegen die Möglichkeit der Instabilität nicht gefeit. Die Probleme erwachsen in diesem Fall aus der Sehnsucht nach Gerechtigkeit und der Ferne von gesamtwirtschaftlichen Restriktionen für das einzelne Wirtschaftssubjekt. Aber ist es nicht Aufgabe der Wirtschaftswissenschaft – der sog. Kunst des Mangels –, auf die Verwendungskonkurrenz von Produktionsfaktoren, auf die Knappheit der Güter und auf die Opportunitätskosten ökonomischer Entscheidungen und wirtschaftspolitischer Maßnahmen hinzuweisen?

29 J. TOBIN, On Limiting the Domain of Inequality, Journal of Law and Economics, 1970, S. 263.

30 K. BORCHARDT, Die deutsche Katastrophe, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29. 1. 1983, S. 13.

31 Ebenda.