

Ordnungskonzeptionen

Gliederung:

- 01. Einführung**
- 02. Der Laissez-faire-Liberalismus**
- 03. Der Ordo-Liberalismus**
- 04. Der Volkskapitalismus**
- 05. Der Versorgungsstaat**
- 06. Die Globalsteuerung**
- 07. Die Planifikation**
- 08. Die Konzertierte Aktion**
- 09. Die Verstaatlichung der Schlüsselindustrien**
- 10. Der Konkurrenzsozialismus**
- 11. Das Jugoslawische Modell**
- 12. Die Zentralverwaltungswirtschaft**

01. Einführung

Ordnungskonzeptionen legen fest, nach welchen Spielregeln Wirtschaftssysteme gelenkt werden. Es muss geklärt werden, wer das Recht besitzt, Wirtschaftspläne aufzustellen – nur der Staat oder alle privaten Unternehmungen und Haushalte –, und wie die hierbei auftretenden Interessenkonflikte zwischen den einzelnen Wirtschaftseinheiten zu lösen sind.

Im Verlaufe der neueren Geschichte wurden recht unterschiedliche Ordnungskonzeptionen entwickelt, wobei bei aller Vielfalt fast alle

Konzeptionen auf die zwei gegensätzlichen Wirtschaftssysteme einer Zentralverwaltungswirtschaft und einer Verkehrswirtschaft zurückgeführt werden können. Die meisten konkreten Ordnungsvorschläge verstehen sich als Varianten dieser beiden Grundkonzeptionen oder als Versuch, zwischen diesen beiden Extremen zu vermitteln.

Zu Beginn der Neuzeit entwickelte sich der Merkantilismus, das wirtschaftliche Ordnungssystem des Absolutismus. Im Rahmen des Merkantilismus versuchte der Staat, durch dirigistische Einflussnahme auf die Unternehmungen die Entwicklung zu einer Industriegesellschaft voranzutreiben. Die starken Eingriffe in die unternehmerischen Entscheidungen führten dann vor allem in England zur Freihandelsbewegung und zum Liberalismus, welcher die These entwickelte, dass die Wirtschaft sich selbst überlassen die besten Ergebnisse zeitige.

Es kam dann sehr bald zur Abschaffung vor allem der Behinderungen beim Außenhandel aber auch in der Binnenwirtschaft, die zu einem enormen wirtschaftlichen Aufschwung, aber in Folge auch zu extrem schlechten Arbeitsbedingungen führte. Es nimmt deshalb nicht wunder, dass auch diese Wirtschaftsform des ‚laissez faire‘ Kritik hervorrief. Kritik kam auf einerseits vom Marxismus, einer Bewegung, welche die Abschaffung des erwerbswirtschaftlichen Privateigentums und eine staatliche Planwirtschaft propagierte.

Andererseits entstanden Reformbewegungen aber auch von liberaler Seite; so vertrat vor allem Friedrich List, der durchaus Vertreter einer marktwirtschaftlichen Ordnung war, die Vorstellung, dass eine Volkswirtschaft in der Anfangsphase ihrer Entwicklung eines besonderen Schutzes in Form von Erziehungszöllen gegenüber den Ländern erhalten müsse, welche bereits weiter entwickelt seien und wegen Wegfalls von Entwicklungskosten die Waren zu weitaus geringeren Preisen anbieten könnten.

Auch im Hinblick auf die Binnenwirtschaft wurden vor allem von den sogenannten Kathedersozialisten Vorschläge unterbreitet, durch staatliche Korrekturmaßnahmen die Not der Arbeitnehmer zu mildern. Der Name ‚Kathedersozialisten‘ wurde von den Marxisten gewählt, um anzudeuten, dass es sich hierbei um rein theoretische, an der Praxis vorbeigehende, nicht ernst zunehmende Vorschläge handele. Die Kathedersozialisten waren Wirtschaftswissenschaftler, welche von der Vorstellung geleitet wurden, dass menschliches Handeln nicht mit den Methoden der exakten Naturwissenschaften aufgeklärt werden könnten, dass nur durch eine historische Beschreibung der wirtschaftlichen Vorgänge Wissen auf diesem Gebiete gebildet werden könnte.

Die beiden Weltkriege auf der einen Seite sowie die Inflationsercheinungen und die Weltwirtschaftskrise auf der anderen Seite führten dazu, dass die marktwirtschaftlichen Ordnungen immer stärker durch staatlich planwirtschaftliche Elemente korrigiert und schließlich ausgehöhlt wurden.

Aus der Kritik gegen das punktuelle und dirigistische Eingreifen in die Wirtschaftsordnung während der Weimarer Republik und gegen die zwangswirtschaftlichen Methoden während des nationalsozialistischen Regimes erwuchs dann im Ordo-Liberalismus vor allem in der unmittelbaren Zeit nach dem zweiten Weltkrieg unter Führung von Walter Eucken eine Renaissance des Liberalismus. Dieser Neoliberalismus sprach sich für eine Wiederherstellung einer marktwirtschaftlichen Ordnung aus, der allerdings im Gegensatz zum Altliberalismus dem Staat sehr wohl eine führende Rolle nicht nur zur Herstellung, sondern auch zur permanenten Verteidigung einer marktwirtschaftlichen Ordnung zuerkannte. Diese ordnungspolitischen Aufgaben des Staates wurden in den sogenannten konstituierenden und regulierenden Prinzipien einer Marktwirtschaft aufgezeichnet.

Wir wollen im folgenden einen systematischen Überblick über die wichtigsten Varianten einer Wirtschaftsordnung skizzieren, wobei

wir mit der ‚laissez faire‘ Konzeption des Altliberalismus beginnen und mit der Idee einer Zentralverwaltungswirtschaft in ihrer reinsten Form enden.

Bei der Entwicklung eines Ordnungssystems kommt es vor allem auf drei Grundfragen an. Diese Grundfragen beziehen sich auf die Ziele, die Mittel und die Träger der Wirtschaftspolitik. Erste Frage: Wie werden die einzelnen Grundziele gewichtet ? Zweite Frage: Welche Maßnahmen zur Realisierung dieser Ziele sind erlaubt ? Und schließlich dritte Frage: Welchen Trägern werden die politischen Aufgaben übertragen ?

Hierbei zeigt sich, dass der Hauptunterschied der einzelnen Ordnungskonzeptionen in der Frage besteht, wie der Konflikt zwischen den Zielen einer individuellen Freiheit auf der einen, einer sozialen Sicherheit und Gerechtigkeit auf der anderen Seite gelöst werden sollte. Die wichtigsten Unterschiede beziehen sich hierbei auf eine unterschiedliche Gewichtung der Ziele, auf eine unterschiedliche Definition der Ziele und schließlich auf eine unterschiedliche Beurteilung der Effizienz der einzusetzenden Maßnahmen.

02. Der Laissezfaire-Liberalismus

Adam Smith entwickelte im Jahre 1776 in seinem ‚Reichtum der Nationen‘ ein sehr optimistisches Konzept der freien Entfaltung einer vom Staat befreiten Volkswirtschaft, er bot hiermit nicht nur die Grundlage für das Entstehen der modernen Wirtschaftswissenschaft, sondern legte darüber hinaus das Fundament einer wirtschaftswissenschaftlichen Konzeption zur Verteidigung liberaler Auffassungen.

Jeremy Bentham (1789: Einführung in die Prinzipien von Moral und Gesetzgebung) und andere kamen von der Aufklärung und übertrugen diese Ideen auch auf wirtschaftliche Tatbestände. Die Aufklärung richtete sich vor allem gegen die geistige Bevormundung

durch die offizielle Kirche und durch den Staat, sie appellierte an die Vernunft des Menschen und an die unbegrenzten Möglichkeiten eines aufgeklärten Menschen. So entstand die Bewegung des Utilitarismus, welche den Nutzen zum Maßstab wirtschaftlichen Handelns postulierte und eine Maximierung dieses Nutzens aller forderte.

Dies bedeutete jedoch nicht nur – wie oft beklagt – die Abkehr von moralischen Werten. Von genauso großer Bedeutung ist der Umstand, dass mit der liberalen Bewegung erstmals davon Abstand genommen wurde, das Wohl der Volksgemeinschaft mit dem Wohl des absolutistischen Herrschers zu identifizieren. Das Gemeinwohl wurde nun mit dem Wohl der einzelnen Bürger dieser Volksgemeinschaft gleichgesetzt.

Bernard de Mandeville schuf 1714 mit seiner berühmten Bienenfabel die Grundlage für eine liberale Wirtschaftsordnung. Danach führen selbst Laster wie Luxus und Neid zu einer Steigerung der allgemeinen Wohlfahrt, in dem sie Unternehmungen Anreize verschaffen, genau das zu tun, was auch im Interesse der Allgemeinheit, also des Gemeinwohls liegt.

Der Laissez-faire-Liberalismus sieht die individuelle Entscheidungsfreiheit vor allem vom Staat bedroht. Er geht davon aus, dass nur der Markt einen funktionierenden Koordinationsmechanismus kennt, um die Produktion an den Konsumentenwünschen auszurichten. Wichtigstes Ziel des Liberalismus ist also die Gewährung der individuellen Freiheit eines jeden Bürgers. Freiheit wird hierbei im Sinne von Entscheidungsfreiheit verstanden. Der freie Markt, auf dem Konkurrenz herrscht, gilt als effizient im Hinblick auf die Konsumentenwünsche. Die Preise spiegeln nämlich die Knappheitsverhältnisse wieder, der Wettbewerb der Unternehmungen untereinander sorgt automatisch dafür, dass die Unternehmer genau dann ihren Gewinn maximieren, wenn sie die von den Konsumenten am meisten nachgefragten Güter produzieren.

Das Ziel der sozialen Sicherheit ist damit dem Ziel der größtmöglichen Freiheit des einzelnen untergeordnet; Eingriffe in den Markt werden – wenn überhaupt – (wie z. B. bei John Stuart Mill) allenfalls zur Sicherung des Existenzminimums akzeptiert. Sozialpolitische Ziele werden nur soweit anerkannt, als es um die Bekämpfung von Armut geht. Allerdings wird eine Ergänzung des Marktes durch Fürsorgeeinrichtungen durchaus bejaht. Auch der Markt kann im Prinzip – und zwar im Rahmen der Privatversicherung – Sicherungsprobleme durchaus lösen. Es bestehen erhebliche Zweifel, ob eine staatliche Bürokratie mehr Sicherheit bringen kann als der Markt.

Kritisiert wurde diese liberale Haltung vor allem damit, dass sich der Liberalismus durch ein zu großes Vertrauen in den Markt auszeichnet. Dass es Marktmängel gibt, wird erst sehr viel später im Rahmen des Ordo-Liberalismus anerkannt. Eine gewisse Rechtfertigung dieser Überzeugungen kann allerdings dadurch erfolgen, dass sich auch für die staatliche Bürokratie ein Politikversagen feststellen lässt.

03. Der Ordo-Liberalismus

In der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg entstand eine Renaissance des liberalen Gedankens, einer der Hauptvertreter dieses Neoliberalismus war Walter Eucken und die Freiburger Schule.

Wie der Altliberalismus war auch Walter Eucken davon überzeugt, dass allein der freie Markt in der Lage ist, die Produktion effizient an den Bedürfnissen der Konsumenten auszurichten.

Im Gegensatz zu den Altliberalen war Walter Eucken allerdings der Überzeugung, dass die individuelle Freiheit nicht nur durch den Staat bedroht werde, dass auch die Unternehmer und private Interessengruppen bestrebt seien, den für das Funktionieren der Marktwirtschaft notwendigen Wettbewerb durch monopolistische Zu-

sammenschlüsse zu umgehen. Es reiche deshalb nicht aus, dass der Staat in einem einmaligen Akt eine Wettbewerbsordnung herstellt, sondern es gelte, diese Ordnung auch stets durch aktive Wettbewerbspolitik zu verteidigen. Gerade aus diesen Gründen tritt Walter Eucken unter anderem für ein Kartellverbot ein.

Der Neoliberalismus fordert einen starken Staat, der sich allerdings auf marktkonforme Maßnahmen beschränkt. Während der Altliberalismus mit wenigen Ausnahmen jeglichen Eingriff des Staates in die Marktwirtschaft abgelehnt hat, hielt es Walter Eucken durchaus für notwendig, dass der Staat wirtschaftspolitische Maßnahmen ergreife, die allerdings stets marktkonform sein müssten.

Von einer marktkonformen Maßnahme spricht Walter Eucken immer dann, wenn der Staat nicht unmittelbar in den Marktprozess eingreift, sondern nur indirekt durch Einflussnahme auf die wirtschaftlichen Daten seine wirtschaftspolitischen Ziele zu erreichen sucht. Zu den wirtschaftlichen Daten zählte Walter Eucken den Bedarf der Individuen, den Bestand der drei Produktionsfaktoren: Arbeit, Boden und Kapital, das augenblickliche technische Wissen und die staatliche Rahmenordnung.

Wesentlich sei, dass die eigentlichen wirtschaftlichen Entscheidungen bei den privaten Teilnehmern des Marktes verblieben. Eine befriedigende Produktion sei nur zu erwarten, wenn die privaten Unternehmer selbst darüber bestimmten, welche Güterarten und –mengen zu welchen Preisen, mit welcher Technik und an welchem Standort produziert werden sollten.

Wenn der Staat z. B. einen Mindestpreis festsetze und damit die Preisentscheidung des einzelnen Unternehmers außer Kraft setze, so sei dies eine marktinkonforme Maßnahme. Wenn jedoch der Staat über eine Umsatzsteuer seinen Finanzbedarf abzudecken suche, so beeinflusse er zwar das Ergebnis des Marktprozesses, die eigentlichen wirtschaftlichen Grundentscheidungen verblieben jedoch bei

den einzelnen Unternehmern, sodass man hier von einer marktkonformen Maßnahme sprechen könne.

Auch dann, wenn der Staat einzelne private Aktivitäten, welche der allgemeinen Moral widersprechen, verbietet und somit die Zahl der erlaubten Alternativen reduziert, verbleibt nach wie vor ein – vielleicht zwar eingeschränkter – Handlungsspielraum für private Entscheidungen. Diebstahl, Korruption und Erpressung können unter Umständen den unternehmerischen Gewinn vergrößern, sie sind in jedem Falle zu verbieten, da sie den allgemeinen Sittengesetzen widersprechen; sie verringern zwar die Zahl der Alternativen, belassen jedoch nach wie vor dem Unternehmer die Freiheit, zwischen verschiedenen Möglichkeiten zu wählen. Es ist nicht das Verbot, bestimmte Handlungen vorzunehmen, sondern das Gebot, ganz bestimmte wirtschaftliche Entscheidungen zu treffen, was den Marktprozess außer Kraft setzt.

Damit der Markt seine Aufgaben erfüllen kann, bedarf es nach Auffassung von Walter Eucken einer wirtschaftspolitisch garantierten Ordnung (Ordo). Walter Eucken hat sieben konstituierende Prinzipien benannt, welche für das Funktionieren einer Marktwirtschaft unerlässlich sind.

Das eigentliche Grundprinzip jeder marktwirtschaftlichen Ordnung hat ein funktionierendes Preissystem zu sein. Nur dann, wenn ein freier, von staatlichen Einflüssen unabhängiger Preismechanismus gegeben ist, ist auch garantiert, dass die Produktion am Bedarf der Individuen bestmöglich ausgerichtet wird. Eine optimale Allokation setzt voraus, dass die einzelnen Preise die Knappheitsrelationen widerspiegeln und dies ist nur dann der Fall, wenn ein freier Preismechanismus zugelassen wird.

Die weiteren 6 konstituierenden Prinzipien dienen letztlich dazu, einen funktionierenden Preismechanismus zu ermöglichen. Hierzu dient erstens der Primat der Währungspolitik. Nur dann, wenn der Geldwert stabil ist, spiegeln die Preisrelationen die Knappheit der

Ressourcen wider. Der Preismechanismus setzt zweitens Wettbewerb voraus, wobei nur bei Offenhaltung der Märkte im Innern wie gegenüber dem Ausland sichergestellt ist, dass keine Monopole entstehen.

Privateigentum, Vertragsfreiheit und volle Haftung sind weitere Voraussetzungen dafür, dass auf der einen Seite die wirtschaftenden Personen genügend Anreize besitzen, um jeweils die effizientesten Produktionsmethoden anzuwenden, dass aber auf der anderen Seite keine Möglichkeit besteht, die Freiheit der Marktpartner einzuschränken und Kosten auf dritte unberechtigterweise abzuwälzen. Schließlich kann sich nur dann eine stabile Wirtschaftsordnung halten, wenn die Wirtschaftspolitik an einer konstanten und konsequenten Politik festhält, nur dann entsteht das Vertrauen, das Voraussetzung dafür ist, dass die Unternehmer auch bereit sind, die mit Innovation und Investition verbundenen Risiken auf sich zu nehmen.

Neben den konstituierenden Prinzipien, welche die Errichtung einer Marktordnung bestimmen, hat die Wirtschaftspolitik immer auch die Aufgabe, einerseits die innere Aushöhlung der einmal geschaffenen Wettbewerbsordnung zu unterbinden, andererseits unerwünschte Marktergebnisse zu verhindern. Hierzu dienen die regulierenden Prinzipien.

Das wichtigste regulierende Prinzip sieht Walter Eucken in einer aktiven Wettbewerbspolitik, welche die Bildung von Monopolen verhindern soll. Wir sprachen darüber bereits. Die drei weiteren regulierenden Prinzipien dienen dazu, Marktversagen möglichst auszuschließen.

Im Rahmen einer Einkommenspolitik soll allen Menschen ein minimaler Lebensstandard garantiert werden, wobei nach wie vor der Grundsatz zu gelten habe, dass die Einkommensverteilung im Wesentlichen durch den Markt zu koordinieren sei. Externe Effekte müssten in „exakt feststellbaren Fällen“ durch staatliche Eingriffe

internalisiert werden. Auch dann, wenn ein anomales Verhalten des Angebots auf dem Arbeitsmarkt befürchtet werden müsse, sei ein staatlicher Eingriff nötig.

Im Rahmen der Kritik an den Gedankengängen Walter Euckens haben wir zwei verschiedene Richtungen zu unterscheiden. Kritik kann sich einmal gegen die Grundsätze dieser Ordnung selbst richten; diese Kritik wird bei der Diskussion der weiter unten zu diskutierenden Ordnungskonzeptionen angesprochen.

Kritik kann aber zum andern auch innerhalb des von Euckens vorgezeichneten Ordnungsrahmens erfolgen, die Kritik bezieht sich hier auf einzelne Ausgestaltungen der Wirtschaftsordnung. So wurde u. a. von B. Steinmann kritisiert, dass sich das Kriterium der Marktkonformität einseitig nur auf das Prinzip eines funktionierenden Preismechanismus beziehe, es wurde vorgeschlagen, die Marktkonformität einer Maßnahme an allen 7 konstituierenden Prinzipien zu messen. Oder aber es wurde von Th. Pütz festgestellt, dass die Frage, ob eine Maßnahme noch marktkonform sei, von den näheren Umständen abhängt und darüber hinaus vom Umfang der eingesetzten Maßnahme.

Friedrich von Hayek hat gegen den Vorschlag eines Kartellverbots schließlich eingeworfen, dass die Macht privater Interessengruppen oftmals auf eine fehlerhafte Wettbewerbspolitik zurückgeführt werden müsse, dass bei Walter Eucken zu sehr auf die tatsächliche Marktkonform geachtet werde; es werde vernachlässigt, dass auch von einer potentiellen Konkurrenz aus dem Ausland eine den Wettbewerb erhaltende Wirkung ausgehe.

04. Der Volkskapitalismus

Kapitalistische Systeme zeichnen sich nach einer weitverbreiteten Meinung dadurch aus, dass sie zwar zu einem hohen Wachstum beitragen, aber nur einer kleinen Oberschicht zugute kommen. Hier

liegt der Gedanke nahe, die Vorteile des kapitalistischen Systems: die hohen Wachstumsraten zu übernehmen, aber das System so zu verändern, dass die materiellen Vorteile allen zugute kommen; es ist dies der Gedanke eines Volkskapitalismus, eines Systems, bei dem nahezu das gesamte Volk zu ‚Kapitalisten‘ wird. Solche Vorstellungen fanden in der Öffentlichkeit weite Verbreitung und haben auch unterschiedliche Quellen, eine dieser Richtungen entstammt der christlichen Soziallehre.

Auch der Volkskapitalismus bejaht die Marktwirtschaft, da diese die individuelle Entscheidungsfreiheit sichert. Aus sozialpolitischen Gründen wird jedoch eine Reform der Eigentumsordnung angestrebt, die in einer breiteren Streuung des Vermögens beruht. Verfügen auch die Arbeitnehmer über Vermögen, so verbessert sich die Einkommensverteilung zugunsten der Arbeitnehmer. Neben seinem Lohneinkommen, erhält der Arbeitnehmer in diesem Falle auch ein Zinseinkommen, sein Gesamteinkommen vergrößert sich also.

Weiterhin gilt, dass der einzelne auch während eines vorübergehenden Ausfalls seiner Arbeitsfähigkeit und eines damit verbundenen Wegfalls des regulären Lohneinkommens nach wie vor über Einkünfte, nämlich den Zinseinkommen verfüge. Er ist also durch sein Vermögen auch gegenüber den sozialen Risiken abgesichert.

Gleichzeitig erfolge eine Integration des Arbeitnehmers in den Betrieb, sofern eine Form der Vermögensumverteilung gewählt werde, bei welcher der Arbeitnehmer Miteigentümer der Unternehmung wird, in welcher er beschäftigt ist. Damit entfielen jedoch eines der wichtigsten Kritikpunkte gegen eine marktwirtschaftliche Ordnung, dass nämlich die Arbeit fremdbestimmt sei.

Kritisch gilt es anzumerken, dass die Rolle des Privateigentums zur Lösung der Sicherungs- und Verteilungsprobleme hier insgesamt überschätzt wird. Als erstes gilt es festzustellen, dass die bestehenden Einrichtungen der sozialen Sicherung bei Auftreten der sozialen Risiken der Krankheit, des Unfalls, der Invalidität, des Alters und

der Arbeitslosigkeit einen sehr viel effizienteren Schutz ermöglichen. Auf der einen Seite kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Masse der Arbeitnehmer so viel Vermögen ansammeln kann, dass sie auf diese Weise einen vollständigen Schutz gegenüber den sozialen Risiken erfährt.

Auf der anderen Seite ist jedoch der Schutz, den Versicherungsgemeinschaften gewähren können, immer wesentlich billiger als eine Abdeckung der Risiken über privates Vermögen. Ein vollständiger Schutz ist nämlich bei rein individueller Vorsorge nur gewährt, wenn die durch Ersparnis gebildeten Rücklagen dem maximalen Risiko entsprechen, während bei einem Schutz im Rahmen einer Versicherungsgemeinschaft immer nur das wesentlich geringere Durchschnittsrisiko mit dem Versicherungsbeitrag abgedeckt werden muss.

Zweitens muss bedacht werden, dass eine Verbesserung der Einkommensverteilung durch Vermögensbeteiligung nur dann zu erwarten ist, wenn nicht im Zuge dieser Reformmaßnahmen die Höhe des Lohneinkommens zurückgeht. Legt man nun die von Nicholas Kaldor entwickelte Verteilungstheorie zugrunde, so ist mit einem Anstieg im Gesamteinkommen der Arbeitnehmer nur in dem Maße zu rechnen, als sich die Sparquote der Arbeitnehmer erhöht.

Werden die Arbeitnehmer am erwerbswirtschaftlichen Vermögen beteiligt, so besteht immer die Gefahr, dass die bisherigen Ersparnisse der Arbeitnehmer aufgelöst werden, dass also gar nicht eine Zunahme, sondern nur eine Umschichtung der Ersparnisse (von Kontensparen auf Beteiligungen an den Unternehmungen) stattfindet.

Auch gilt es zu bedenken, dass nur diejenigen Arbeitnehmer an der betrieblichen Unternehmung beteiligt werden können, welche in einer erwerbswirtschaftlichen Organisation beschäftigt sind. Alle beim Staat oder bei Verbänden (bei nichterwerbswirtschaftlichen

Organisationen also) Beschäftigten könnten an dieser Form der Vermögensverteilung ex definitione nicht teilnehmen.

Drittens schließlich wird die Risikobereitschaft der Arbeitnehmer bei diesen Plänen überschätzt. Es gibt grundsätzlich zwei Möglichkeiten des Erwerbs regulärer Einkommen. Man kann als Selbständiger oder als Unselbständiger tätig werden. Die Masse der Arbeitnehmer entscheidet sich vorwiegend deshalb dafür, unselbständig zu bleiben, weil der Beruf des Selbständigen mit einem hohen Einkommensrisiko verbunden ist. In dem Maße nun, in dem die einzelnen Arbeitnehmer am Vermögen der Betriebe, in welchen sie beschäftigt sind, beteiligt werden, übernehmen sie einen Teil der unternehmerischen Risiken, welche gerade dadurch vermieden werden sollten, dass sich der Arbeitnehmer für die Unselbständigkeit entschieden hat.

05. Der Versorgungsstaat

Auch das von den schwedischen Sozialdemokraten in der Zeit nach dem 2. Weltkrieg propagierte Modell des Versorgungsstaates stellt eine Variante einer marktwirtschaftlichen Ordnung dar. Die Allokation wird dem freien Markt überlassen, da man überzeugt ist, dass der Markt Allokationsprobleme weit besser als jede staatliche Planwirtschaft lösen kann. Die vom Markt ausgehenden Anreizsysteme fördern auf der einen Seite einen effizienten Einsatz der knappen Ressourcen und tragen auf der anderen Seite dazu bei, dass permanent nach neuen, produktiveren technischen Verfahren Ausschau gehalten wird. Bürokratische Systeme hingegen tragen wegen fehlender materieller Verantwortung für die Folgen der Entscheidungen eher zu einer Vergeudung der knappen Mittel bei.

Genauso wie bei der Variante des Volkskapitalismus lehnt man jedoch eine reine marktwirtschaftliche Lösung deshalb ab, da sie die Frage der sozialen Sicherheit und der Einkommensverteilung zuungunsten der Empfänger niedriger Einkommen löse. Aufgrund mo-

nopolistischer Strukturen kann der Lohnsatz unter das Wertgrenzprodukt gedrückt werden; weiterhin findet der Arbeitnehmer in einer reinen Marktwirtschaft keinen ausreichenden Schutz gegenüber den sozialen Risiken der Krankheit, des Unfalls, der Invalidität, des Alters und schließlich der Arbeitslosigkeit.

Nach der Konzeption des Versorgungsstaates wird die Allokation also dem freien Markt überlassen, Verteilungs- und Sicherungsprobleme jedoch im Rahmen großzügiger Wohlfahrtseinrichtungen angegangen.

Der schwedische Wohlfahrtsstaat scheiterte an der Überforderung der Wirtschaft aufgrund einer zu hohen Steuerlast, sowie an der Ineffizienz der bürokratischen Sicherungssysteme. Auf der einen Seite gilt: Je höher die Steuerlast ansteigt, um so geringer fallen die finanziellen Anreize des Marktes aus, auf der anderen Seite sinkt mit wachsender Gewährung von leistungsfreien Transfereinkommen die Bereitschaft zur eigenen Leistung.

06. Die Globalsteuerung

In der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg wurde von Karl Schiller, welcher während der großen Koalition in den 60er Jahren des 20. Jahrhunderts Wirtschafts- und Finanzminister war, das Konzept der Globalsteuerung entwickelt. Karl Schiller war Anhänger der Keyneschule, wollte aber eine Versöhnung mit dem Neoliberalismus erreichen, in dem er eine Synthese zwischen beiden Richtungen versuchte. Er übernahm vom Liberalismus die Erkenntnis, dass der freie Wettbewerbsmarkt am besten in der Lage ist, die Produktion an den Bedürfnissen der Konsumenten anzupassen. Mit Keynes war er aber auch der Überzeugung, dass die Marktwirtschaft bei der Lösung der makroökonomischen Probleme versage und deshalb einer Korrektur von Seiten des Staates bedürfe.

Es entsprach keynesianischen Vorstellungen, dass der Kapitalmarkt nicht von selbst in der Lage sei, Ungleichgewichte abzubauen, da weder die Ersparnis noch die Investition auf Zinsänderungen in ausreichendem Maße reagierten. Komme es zu einem Konjunkturabschwung und mit ihm zu einem Überschuss der Ersparnis über die Investition, so müssten eigentlich die Zinsen gesenkt und damit die Ersparnis reduziert und die Investition erhöht werden.

Dieser Ausgleichsmechanismus versage jedoch, da die Ersparnis allein von der Höhe der Einkommen abhängt und da die Unternehmer auch bei Zinssenkungen nicht bereit seien, die Investitionsausgaben zu erhöhen. Aufgrund des Rückgangs in der Nachfrage während des Konjunkturabschwungs sei die Produktionskapazität ohnehin zu groß und die Unternehmer hätten kein Interesse daran, über Investitionen die Produktionskapazität um ein weiteres zu erhöhen.

Vielmehr werde auf den Kapital- und Gütermärkten das Ungleichgewicht (der Angebotsüberhang) dadurch abgebaut, dass die Güterproduktion und mit ihr die Höhe des Einkommens verringert werde. Damit entstehe jedoch Arbeitslosigkeit, es bestehe zwar auf den Gütermärkten, nicht aber auf den Arbeitsmärkten eine Gleichgewichtstendenz.

Die keynesianische Theorie wurde ursprünglich entwickelt, um die Unterbeschäftigung während einer Depression oder Rezession zu erklären. Später in den 60er und 70er Jahren wurde die Weltwirtschaft weniger durch Arbeitslosigkeit als durch Inflationsprozesse erschüttert; man versuchte nun die keynesianischen Grundmodelle auch auf das Problem der Inflation zu übertragen.

Genauso wie in Zeiten des Konjunkturabschwunges ein Gütermarktgleichgewicht bei Unterbeschäftigung entsteht, muss nun in Zeiten der konjunkturellen Überhitzung mit einem Gütermarktgleichgewicht bei Überbeschäftigung gerechnet werden. Ein Gleichgewicht auf den Gütermärkten könnte sich nur bei einer Beschäftigung einstellen, welche das vorhandene Angebot an Arbeitskräften

übersteigen würde. Da dies nicht möglich ist, kommt hier der Gütermarkt nicht mehr zum Gleichgewicht, es entsteht eine inflatorische Lücke.

Die keynesianische Theorie wurde schon sehr früh – vor allem von Roy F. Harrod – auf die Probleme des wirtschaftlichen Wachstums übertragen. Roy F. Harrod versuchte aufzuzeigen, dass ein langfristiges Gleichgewicht zwischen Investition und Ersparnis nur bei einer Wachstumsrate der Investition erreicht werden könnte, welche in den hochentwickelten, gesättigten Industriestaaten keinesfalls mehr erwartet werden könnte. Alvin Hansen ergänzte diese Überlegungen dadurch, dass er die zu geringe Investitionsbereitschaft auf die Stagnation im Bevölkerungswachstum zurückführte. Nur bei einem starken Bevölkerungswachstum würden zusätzliche Wohnungen und Arbeitsplätze benötigt, welche eine hohe Investitionsnachfrage notwendig machten.

Mit anderen Worten: Die Schwächen auf den Kapitalmärkten führen dazu, dass die gesamtwirtschaftlichen Probleme der Vermeidung von Arbeitslosigkeit und Inflation sowie des Erreichens einer anhaltenden Wohlfahrtssteigerung nicht mehr dem Markt allein überlassen werden können, dass es vielmehr einer aktiven Konjunktur- und Wachstumspolitik des Staates bedürfe.

Das keynesianische Grundrezept zur Vermeidung von gesamtwirtschaftlicher Arbeitslosigkeit bestand nun darin, dass der Staat durch ein Defizit im Budget die zu geringe private Nachfrage auszugleichen versucht. In gleichem Maße hat der Staat nach keynesianischer Vorstellung in Zeiten der konjunkturellen Überhitzung die Inflations Tendenzen, welche auf eine zu große private Nachfrage zurückgeführt werden müssen, durch einen entsprechend hohen Überschuss im Staatsbudget auszugleichen. Schließlich gilt es im Rahmen der Wachstumspolitik, entweder durch eine Zunahme der staatlichen Infrastrukturinvestitionen oder durch finanzielle Anreize gegenüber den Unternehmungen die private Investition soweit anzuheben, dass

eine gleichgewichtige Wachstumsrate des Inlandsproduktes ermöglicht wird.

In der Kritik an der Konzeption der Globalsteuerung wurde vor allem auf dreierlei hingewiesen: Erstens gilt es zu berücksichtigen, dass gesamtwirtschaftliche Arbeitslosigkeit nicht immer keynesianischer Natur ist, also bisweilen nicht auf Nachfragedefizite zurückgeführt werden kann. Wir haben auch mit der Möglichkeit zu rechnen, dass autonome Kostensteigerungen Inflationsprozesse auslösen können. Zweitens hat vor allem Milton Friedman darauf aufmerksam gemacht, dass gerade die keynesianische Konjunkturpolitik zu einem beachtlichen Teil zu der Instabilität beigetragen hat, die sie mit dieser Politik zu bekämpfen versucht.

Die keynesianische Konjunkturpolitik zeichnet sich durch ein ‚go and stop‘ aus, sie gibt in Zeiten des Konjunkturabschwungs Gas und bremst in Zeiten der konjunkturellen Überhitzung. Gerade weil eine längere Zeit (etwa 1 bis 1 1/2 Jahre) vergeht, bis heute eingeleitete Konjunkturmaßnahmen Wirkung zeigen und weil weiterhin die Möglichkeiten der Prognose begrenzt sind, besteht immer die Gefahr, dass die Maßnahmen des Staates zu spät kommen, dass z. B. noch Konjunkturspritzen gewährt werden, obwohl bereits Nachfragedrosselungen angezeigt wären.

Zusätzlich muss berücksichtigt werden, dass Investitionen für einen längeren Zeitraum geplant werden müssen und dass durch ständige Änderungen in den Zinsen das unternehmerische Risiko erhöht wird und deshalb die Gefahr besteht, dass die private Investitionsbereitschaft eher zurückgeht als ansteigt.

In der Literatur wurde drittens noch auf einen weiteren Zusammenhang hingewiesen; unabhängig von der langfristigen Investitionsbereitschaft der Unternehmer kann die Defizitpolitik des Staates indirekt über Zinssteigerungen zu einem Rückgang des Investitionsvolumens führen. Man spricht hierbei von einem crowding out der Fiskalpolitik. Der Staat finanziert seine Budgetdefizite durch Aus-

gabe von staatlichen Wertpapieren; hierdurch steigt die Nachfrage nach Kapital und dies führt tendenziell zu einem Anstieg im Zinsniveau und kann auf diesem Wege die private Investitionsnachfrage reduzieren. Es fände in diesem Falle weniger eine Erhöhung als lediglich eine Umstruktuirung der effektiven Nachfrage statt.

Natürlich könnte man dieses ‚crowding out‘ dadurch vermeiden, dass der Staat entweder sein Budgetdefizit unmittelbar durch Kredite bei der Notenbank finanziert oder aber durchsetzt, dass die Notenbank die expansive Fiskalpolitik durch eine gleichgroße expansive Geldpolitik (Geldmengenausweitung) unterstützt.

In praxi ist dieser Weg jedoch verbaut. So verbietet das Grundgesetz der BRD dem Staat, Budgetdefizite mit Notenbankkrediten langfristig zu finanzieren, nur vorübergehende Finanzlücken dürfen auf diesem Wege überbrückt werden. Weiterhin ist die Notenbank (früher die Bundesnotenbank, heute die Europäische Notenbank) autonom und kann nicht von den Regierungen zu einer bestimmten expansiven Geldpolitik gezwungen werden.

07. Die Planifikation

Die vor allem von den Gaullisten propagierte Ordnungskonzeption der Planifikation der französischen Nachkriegszeit war geprägt durch Misstrauen gegenüber den Allokationsleistungen des Marktes. Der freie Markt weise eine Reihe von Marktunvollkommenheiten auf.

Auf der einen Seite müsse mit Marktversagen gerechnet werden. Ein Markt versage z. B. immer dann, wenn das Angebot anomal reagiere. Nehmen wir den Fall des Angebotes der Kleinschiffer, welche lediglich über einen Kahn verfügen und deren Einkünfte am Rande des Existenzminimums liegt. Kommt es nun zu einem Rückgang in der Nachfrage, so müsste eigentlich auf einem funktionierenden

Markt auch das Angebot zurückgehen und sich damit der Nachfrage anpassen.

Um ihr Existenzminimum zu erhalten, sehen sich jedoch die Kleinschiffer veranlasst, ihr Angebot sogar zu vergrößern; sie gleichen damit den partiellen Rückgang ihres Einkommens aufgrund gesunkener Preise durch eine Zunahme in der Angebotsmenge aus. Damit wird jedoch das Marktungleichgewicht größer und die Gefahr, dass immer mehr Anbieter Konkurs anmelden müssen und aus dem Markt ausscheiden, steigt an. Um eine solche Existenzkrise zu vermeiden, sieht sich der Staat gezwungen, in den Markt einzugreifen.

Auf der anderen Seite ist mit Marktmängeln zu rechnen. Hier bleibt zwar die Gleichgewichtstendenz erhalten, die Marktergebnisse weichen jedoch mehr oder weniger vom Wohlfahrtsoptimum ab. Die beiden wichtigsten Ursachen für Marktmängel liegen einmal in den Vermachtungserscheinungen der Märkte, zum andern in der Existenz von externen Effekten.

Eine der wichtigsten Voraussetzungen dafür, dass die Märkte automatisch ein Wohlfahrtsoptimum ansteuern und die Produktion an den Konsumentenwünschen anpassen, besteht darin, dass auf allen Märkten und auf beiden Marktseiten vollständige Konkurrenz besteht. Es könne nun nicht damit gerechnet werden, dass diese Voraussetzungen in der Realität gegeben seien, vielmehr seien die Marktstrukturen teils monopolistisch, teils oligopolistisch vermachtet.

Darüber hinaus wird das Wohlfahrtsoptimum auch dann verfehlt, wenn externe Kosten (oder auch Erträge) auftreten. Hierbei ist der Fall der externen Kosten der wichtigere. Von externen Kosten sprechen wir immer dann, wenn bei der Produktion (oder auch beim Konsum) bestimmter Güter der Volkswirtschaft Kosten verursacht werden, welche von den Unternehmungen (von den Verbrauchern) nicht getragen werden müssen.

Wegen zu geringer privatwirtschaftlicher Kosten werden diese Güter von den Unternehmungen zu billig angeboten mit der Folge, dass auch die Nachfrage nach diesen Gütern zu groß ist. Mit anderen Worten: Die knappen Ressourcen werden nicht für diejenigen Verwendungen eingesetzt, bei denen sie die größte Wohlfahrt erreichen würden.

Der wohl wichtigste Fall externer Kosten liegt in der Umweltverschmutzung, in der Tatsache also, dass die Unternehmungen im Zuge der Produktion giftige Abwässer in die Flüsse und in die Meere sowie giftige Abgase in die Atmosphäre emittieren und damit die Umwelt belasten, aber für diese Belastung keine Kosten tragen. Obwohl es volkswirtschaftlich in höchstem Maße erwünscht wäre, dass die Produktion umweltbelastender Produkte reduziert würde, werde auf einem freien Markt von diesen Produkten aufgrund zu geringer Preise mehr nachgefragt, als dem Wohlfahrtsoptimum entspreche.

Das Zauberwort gegen diese Mängel des Marktes lautet im Rahmen der Ordnungskonzeption der Planifikation indikative Planung von Seiten des Staates. Eine staatliche Behörde zeigt auf, wie die knappen Ressourcen der Volkswirtschaft auf die einzelnen Wirtschaftszweige aufzuteilen sind. Wie in einer normalen freien Marktwirtschaft entscheiden jedoch die Unternehmer frei über Investitionsvorhaben und Produktion.

Der vom Staat aufgestellte Plan ist nicht verbindlich, er zeigt nur auf, welche Investitionen aus der Sicht des Staates volkswirtschaftlich möglich und erwünscht sind. Der Grund dafür, dass die Unternehmungen nicht gezwungen werden, den staatlichen Plänen zu folgen, liegt vor allem darin, dass man die individuelle Konsum- und Produktionsfreiheit erhalten möchte.

Wie werden aber ohne staatlichen Zwang die in den staatlichen Plänen aufgestellten Ziele und Ressourcenverwendungen erreicht? Die Planifikation sieht hier ein zweifaches Vorgehen vor. Auf der einen Seite werden positive Anreize gesetzt, aufgrund derer darauf ver-

traut wird, dass die Unternehmer den staatlichen Vorgaben von selbst entsprechen: die Unternehmerverbände werden an der Aufstellung der staatlichen Pläne beteiligt.

Auf der anderen Seite müssen die Unternehmungen befürchten, dass sich der Staat dann, wenn die Unternehmungen nicht den staatlichen Vorgaben entsprechen, gezwungen sieht, Schlüsselindustrien zu verstaatlichen. Die Planifikation geht also im Sinne von Zuckerbrot und Peitsche vor: Die Beteiligung der Unternehmerverbände an den staatlichen Plänen stellt das Zuckerbrot dar, die versteckte Androhung, notfalls wichtige Industriezweige zu verstaatlichen, ist hingegen die Peitsche, welche das Befolgen der staatlichen Zielvorgaben erzwingen soll.

Der effektive Einfluss der Planifikation blieb allerdings gering. Auf der einen Seite war der Einfluss der Unternehmerverbände groß genug, um solche staatlichen Vorgaben zu verhindern, welche dem Interesse der Unternehmungen widersprochen hätten. Auf der anderen Seite war offensichtlich die Androhung mit Verstaatlichungen zu stumpf, um Wirkung zu zeigen. Eine in großem Stil durchgeführte Verstaatlichung widersprach den französischen Grundvorstellungen einer freiheitlichen Wirtschaft, auch waren die Misserfolge staatlicher Planung in der Vergangenheit und in anderen Staaten zu offensichtlich, als dass eine Verstaatlichung eine plausible Alternative darstellt hätte.

Fortsetzung folgt!