

Ordnungskonzeptionen (Fortsetzung)

Gliederung:

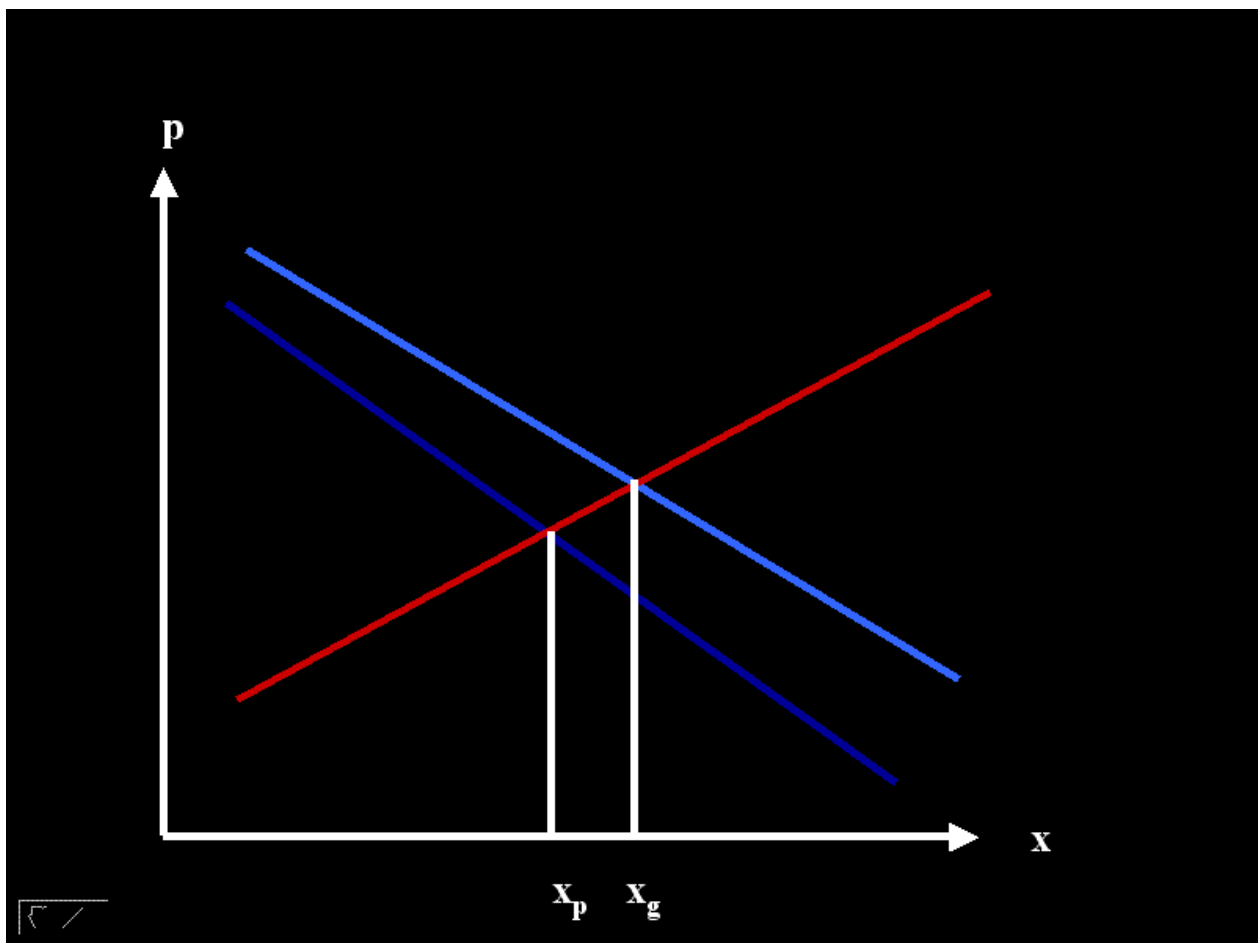
- 01. Einführung**
- 02. Der Laissez-faire-Liberalismus**
- 03. Der Ordo-Liberalismus**
- 04. Der Volkskapitalismus**
- 05. Der Versorgungsstaat**
- 06. Die Globalsteuerung**
- 07. Die Planifikation**
- 08. Die Konzertierte Aktion**
- 09. Die Verstaatlichung der Schlüsselindustrien**
- 10. Der Konkurrenzsozialismus**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

08. Die Konzertierte Aktion

Das im Jahre 1967 verabschiedete Stabilitätsgesetz erlaubte dem Bundesminister für Wirtschaft die Einberufung einer Konzertierten Aktion. Hierbei sollten sich die Regierung und die Tarifpartner gemeinsam auf Orientierungsdaten für die anstehenden Tarifverhandlungen einigen. Diese Lohnleitlinien waren jedoch nicht bindend.

Karl Schiller (damaliger Wirtschafts- und Finanzminister der Bundesregierung) hatte diese Ordnungskonzeption entwickelt, da er der Auffassung war, dass das Ziel der Geldwertstabilität den Charakter eines Kollektivgutes besitze und deshalb – entsprechend einer von Mancur Lloyd Olson entwickelten Theorie – in unzureichendem Maße nachgefragt werde.

Mancur Lloyd Olson hatte aufgezeigt, dass Kollektivgüter in zu geringem Maße nachgefragt würden. Der Grund hierfür liege darin, dass bei Kollektivgütern die den Produzenten zufließenden privatwirtschaftlichen Grenzerträge stets geringer seien als die der gesamten Volkswirtschaft entstehenden Grenzerträge mit der Folge, dass der Schnittpunkt zwischen der Nachfrage- und der Angebotskurve (das privatwirtschaftliche Gleichgewicht) bei einer geringeren Ausbringungsmenge liege als der Schnittpunkt zwischen gesamtwirtschaftlichen Grenzerträgen und der Angebotskurve (dem Wohlfahrtsoptimum). Folgende Graphik verdeutlicht diese Zusammenhänge:



Die rote Linie zeige den Verlauf der Angebots- (Grenzkosten-) kurve, die hellblau dargestellte Kurve die gesamtwirtschaftliche, die dunkelblau eingezeichnete Kurve schließlich die privatwirtschaftliche Grenzertragskurve. (x_p) markiere das privatwirtschaftliche, (x_g) hingegen das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht.

Da der Schnittpunkt mit der privatwirtschaftlichen Grenzertragskurve bei einer geringeren Ausbringungsmenge liegt als der Schnittpunkt mit der gesamtwirtschaftlichen Kurve, ist nachgewiesen, dass von den Kollektivgütern eine zu geringe Menge nachgefragt wird. Jeder ist an dem Kollektivgut ‚Geldwertstabilität‘ interessiert, trotzdem werden zu wenig Anstrengungen unternommen, um dieses Gut zu erhalten. Dieser Konflikt wird in der Literatur als Kollektivguldilemma bezeichnet.

Karl Schiller hat nun die Konzertierte Aktion zur Überwindung dieses Kollektivguldilemmas vorgeschlagen. Werden die Lohnsätze in den einzelnen Tarifverhandlungen beschlossen, so muss befürchtet werden, dass oftmals auch Lohnsteigerungen durchgesetzt werden, welche die Geldwertstabilität gefährden.

Die einzelne Gewerkschaft würde sich besser stellen, wenn sie geringere Lohnsteigerungen fordern würde und wenn gleichzeitig die Geldwertstabilität gewahrt bliebe. Hierfür wäre jedoch Voraussetzung, dass alle Gewerkschaften preisniveauneutrale Lohnforderungen durchzusetzen versuchten. Eine einzelne Gewerkschaft würde sich somit nur dann bei einer preisniveauneutralen Lohnsteigerung besser stellen, wenn sie fest damit rechnen könnte, dass sich auch die übrigen Gewerkschaften Geldwert bewusst verhielten.

Da sie jedoch damit nicht rechnen können, werden sie Lohnsteigerungen durchsetzen, welche preisniveausteigernd wirken. Verhält sich nämlich eine Einzelgewerkschaft konform zur Geldwertstabilität, folgen ihr jedoch die übrigen Gewerkschaften in diesem Verhalten nicht, so fallen auf der einen Seite die realisierten Lohnsteigerungen in diesen Wirtschaftszweigen unterdurchschnittlich hoch aus, auf der anderen Seite tragen die Arbeitnehmer in diesen Wirtschaftszweigen jedoch die von den übrigen Gewerkschaften verursachten Preissteigerungen mit. Es lohnt sich somit für die Gewerkschaften nicht, sich Geldwert konform zu verhalten.

Hier setzt nun der Vorschlag der Konzertierten Aktion ein. Wenn alle Gewerkschaften zusammen mit der Regierung festlegen, welche Lohnsteigerungen als geldwertneutral eingestuft werden und damit gesamtwirtschaftlich verkraftet werden können, dann könne auch jede einzelne Gewerkschaft damit rechnen, dass sich alle übrigen Gewerkschaften an die gemeinsam festgelegten Beschlüsse halten. Wenn jedoch eine Gewerkschaft davon ausgehen kann, dass sich alle übrigen Gewerkschaften Geldwert konform verhalten, ist es auch für sie zweckmäßig, sich diesem konzertierten Verhalten anzuschließen und sich ebenfalls Geldwert konform zu verhalten.

Dieses Konzept gleicht den Ordnungsvorstellungen der französischen Planifikation. Auch hier liegt seitens des Staates eine indikative Planung vor, die eigentliche Entscheidungshoheit verbleibt bei den Tarifpartnern. Auch hier wird mit Zuckerbrot und Peitsche gearbeitet. Das Zuckerbrot besteht darin, dass die Tarifverbände bei der Beratung über die Lohnleitlinien beteiligt werden. Die Peitsche stellt die versteckte Drohung dar, dass dann, wenn dieses Konzept nicht zum Erfolg führt, immer noch eine Einschränkung der Tarifautonomie erfolgen könnte.

Da die damalige Große Koalition im Parlament über eine ausreichende Mehrheit verfügte, hätte in der Tat notfalls eine die Tarifautonomie einschränkende Änderung des Grundgesetzes beschlossen oder zumindest ein Ausführungsgesetz zur Tarifautonomie durchgesetzt werden können, welches die gesamtwirtschaftliche Verantwortung der Tarifpartner unterstreicht und den Tarifpartnern gewisse Auflagen auferlegt.

Zur Eindämmung der Kostenexplosion im Gesundheitswesen wurde 1977 ebenfalls eine Konzertierte Aktion eingeführt. Hier sollten die beteiligten Gruppen (Krankenversicherungsträger, Ärzteschaft, Tarifpartner) zusammen mit dem Staat wiederum unverbindliche Leitlinien für die gesamtwirtschaftlich noch tragbaren Kostensteigerungen beschließen.

In beiden Bereichen konnten in den ersten Jahren nach ihrer Einführung gewisse Anfangserfolge erzielt werden. Die von den Gewerkschaften durchgesetzten Lohnsteigerungen blieben zunächst weitgehend preisniveauneutral, entsprachen also dem Wachstum der Arbeitsproduktivität, die Kosteninflation im Gesundheitswesen konnte in der Tat für die Jahre nach Einführung der Konzertierten Aktion reduziert werden.

Dieser anfängliche Erfolg konnte jedoch nicht auf längere Zeit beibehalten werden. Sowohl auf dem Arbeitsmarkt wie vor allem im Gesundheitswesen traten Kostensteigerungen ein, welche die Geldwertstabilität beeinträchtigten.

Diese historische Entwicklung (anfängliche Erfolge sowie Versagen in langfristiger Hinsicht) lässt sich auch theoretisch leicht erklären. Man kann Interessengruppen sehr wohl dazu bewegen, aus gesamtwirtschaftlicher Verantwortung heraus, ihre Einzelinteressen einmalig hinter das Gemeinwohl hintanzustellen. Es wird jedoch nicht gelingen, ein solches verantwortungsbewusstes Verhalten auf Dauer herbeizuführen. Aufgabe der Interessengruppen ist nun

einmal die Vertretung ihrer eigenen Interessen, von diesem Ziel wird man keine Gruppe langfristig abbringen können.

In Wirklichkeit ist es auch nicht gelungen, mit der Einführung der Konzertierten Aktion das Kollektivgutdilemma aufzulösen. In Wirklichkeit gehen nämlich von der Einrichtung der Konzertierten Aktion ebenfalls Fehlanreize aus, welche denjenigen belohnen, welcher sich nicht an die gemeinsam beschlossenen Lohnleitlinien hält und denjenigen materiell bestraft, der sich Lohnleitlinien konform verhält. Setzt nämlich eine Einzelgewerkschaft Lohnsteigerungen durch, welche über der Leitlinie liegen, so erhält sie auf der einen Seite eine überdurchschnittlich hohe nominelle Lohnsteigerung, die hierdurch verursachten Preissteigerungen müssen jedoch von allen getragen werden, so dass deren Realeinkommen zurückgeht.

Es dürfte sich nun folgende Dynamik ergeben: Zunächst einmal halten sich fast alle Gewerkschaften an die gemeinsam beschlossenen Lohnleitlinien; da sich alle daran halten, werden ihre Erwartungen auch bestätigt. Über kurz oder lang wird jedoch eine Einzelgewerkschaft aus diesem Konzert ausbrechen und höhere Lohnforderungen durchsetzen, entweder weil in diesem Tarifbereich ein besonders hoher Nachholbedarf besteht oder auch deshalb, weil aufgrund überdurchschnittlich hoher Gewinne die Unternehmungen diesen Forderungen nachgeben werden.

Der Erfolg dieser Einzelgewerkschaft wird in den nächsten Tarifrunden weitere Gewerkschaften in diesem inkonformen Verhalten folgen lassen. Nun da mehrere Gewerkschaften aus dem Konzert ausbrechen, werden die hierdurch bedingten Preissteigerungen immer größer und dies bedeutet, dass konformes Verhalten immer mehr materiell bestraft wird und dass gerade deshalb die Gefahr besteht, dass immer mehr Einzelgewerkschaften aus der Konzertierten Aktion ausbrechen. Eines Tages bricht deshalb die Konzertierte Aktion schließlich notwendigerweise zusammen. Diese Prognose ist in der Tat auch sowohl im Bereich der Arbeitsmärkte wie im Gesundheitswesen eingetreten.

Auch die innere Logik, nach der Tarifverhandlungen stattfinden, spricht gegen einen langfristigen Erfolg der Konzertierten Aktion. Tarifverhandlungen sind langfristig erfolgreich, wenn beide Tarifpartner zu Kompromissen bereit sind und deshalb keine Tarifseite auf Dauer ihr Gesicht verliert. Um aber überhaupt Kompromisse schließen zu können, werden die Arbeitgeber die Tarifverhandlungen mit Lohnzugeständnissen beginnen, welche deutlich unter dem Lohnniveau liegen, welches sie bereit sind zuzugestehen, während umgekehrt die Gewerkschaften mit Lohnforderungen in die Tarifverhandlungen

eintreten, welche deutlich über dem Lohnniveau liegen, welche sie für realistisch ansehen.

Wenn nun im Rahmen einer Konzertierten Aktion eine bestimmte Lohnsteigerung als akzeptabel und erwünscht beschlossen wird, so ist es für die Arbeitgeber kaum möglich, die Tarifverhandlungen mit einem Angebot zu beginnen, welches unterhalb dieser Lohnleitlinie liegt. Schließlich wurde ja bereits hoch offiziell eine höhere Lohnsteigerung als erwünscht akzeptiert. Die Arbeitgeber müssen also wohl oder übel mit einer Lohnbewilligung in die Tarifverhandlungen einsteigen, welche der von der Konzertierten Aktion beschlossenen Lohnleitlinie weitgehend entspricht. Jedes andere Verhalten wäre widersprüchlich und würde auch den Erfolg weiterer Runden der Konzertierten Aktion gefährden, da die Arbeitgeber nicht einerseits in der Konzertierten Aktion den beschlossenen Lohnleitlinien zustimmen können, andererseits aber in den nachfolgenden Tarifverhandlungen diesen gemeinsam beschlossenen Leitlinien widersprechen können.

In diesem Falle fehlt jedoch den Arbeitgebern der Spielraum für weitere Konzessionen im Verlaufe der Tarifverhandlungen; das Verhandlungsklima verschärft sich, es wird nun schwieriger, zu einem Ergebnis zu gelangen. Auf jeden Fall werden die Tarifverhandlungen in der Regel mit höheren Lohnsteigerungen enden, als in der Konzertierten Aktion als erwünschte Lohnsteigerungen bezeichnet wurden.

Nun könnte man diesem Einwand dadurch begegnen, dass man vorschlägt, in der Konzertierten Aktion solle bei der Festlegung der Lohnleitlinie dieser Zusammenhang berücksichtigt werden und etwas geringere Lohnsteigerungen festgelegt werden, als tatsächlich erwünscht sind. Betrage also z. B. die erwartete Steigerung der Arbeitsproduktivität 3%, so müsse eben nur eine 2%ige Lohnsteigerung als Lohnleitlinie ausgegeben werden, damit dann während des Verlaufs der Tarifverhandlungen die eigentlich erwünschte Lohnsteigerung von 3% erreicht würde. Aber gerade damit würden sicherlich die Gewerkschaften im Rahmen der Konzertierten Aktion nicht bereit sein und gesamtwirtschaftliche Argumente dafür anführen, dass die volkswirtschaftlich erwünschte Lohnsteigerung eben 3% betrage.

Ein weiteres Argument kommt hinzu. De facto haben wir davon auszugehen, dass in den Verhandlungen einer Tarifrunde unterschiedliche Lohnabschlüsse vereinbart werden, da die einzelnen Gewerkschaften über unterschiedliche Machtpositionen verfügen und da die einzelwirtschaftlichen Steigerungen der Arbeitsproduktivität in den einzelnen Wirtschaftszweigen unterschiedlich aus-

fallen. Solche unterschiedlichen Abschlüsse mögen sogar in begrenztem Umfang volkswirtschaftlich erwünscht sein, da sich die Knappheitsrelationen der einzelnen Wirtschaftszweige immer wieder verändern und deshalb auch Veränderungen in der Lohnstruktur notwendig werden.

Wird nun jedoch im Rahmen der Konzertierten Aktion eine generelle Lohnleitlinie festgelegt, so werden auch diejenigen Gewerkschaften diese allgemein akzeptierte Lohnsteigerung durchzusetzen versuchen, welche aufgrund der Besonderheiten in den einzelnen Branchen durchaus ansonsten mit etwas unterdurchschnittlich hohen Lohnsteigerungen zufrieden gewesen wären. Der Druck der Mitglieder auf die gewerkschaftlichen Verhandlungsführer wird größer, wenn generelle Lohnleitlinien beschlossen werden, mag die Regierung oder auch die Wissenschaftler noch so sehr darauf hinweisen, dass eine Lohnleitlinie nur den Durchschnitt der Lohnsteigerungen festlege.

Liegen hingegen die in der Konzertierten Aktion beschlossenen Lohnleitlinien unterhalb dem Niveau, das die Gewerkschaften in diesem Wirtschaftszweig anstreben, werden sie Argumente finden, weshalb in ihrem Tarifbereich ein Abweichen in der Lohöhe nach oben angezeigt ist. Sie melden vielleicht einen Nachholbedarf an, weil in den vergangenen Tarifrunden nur eine unterdurchschnittlich hohe Lohnsteigerung durchgesetzt wurde oder aber in der eigenen Branche werden überdurchschnittlich hohe Gewinn erzielt, welche es aus verteilungspolitischen Gründen notwendig werden lassen, an diesem überdurchschnittlich hohem Wachstum beteiligt zu werden.

Auch gilt es zu berücksichtigen, dass in der Konzertierten Aktion niemals alle Verhandlungsführer beteiligt werden können, zu groß ist wegen der dezentralen Struktur die Zahl der einzelnen Tarifverhandlungen, die in der BRD stattfinden, nur die Vertreter der Spitzenverbände und einzelner sehr großer Gewerkschaften können an der Sitzung der Konzertierten Aktion teilnehmen.

In diesem Falle aber fällt es einem Verhandlungsführer sehr viel leichter, sich von den Beschlüssen der Konzertierten Aktion zu distanzieren; sie selbst haben ja an diesen Beschlüssen in der Regel gar nicht teilgenommen. Damit entfällt jedoch eine der wesentlichen Voraussetzungen für das Gelingen der Konzertierten Aktion. Karl Schiller wollte ja gerade dadurch das Kollektivgutdilemma der Geldwertstabilität überwinden, dass die Gewerkschaften in den Tarifverhandlungen die Lohnleitlinien als ihre eigenen Beschlüsse akzeptieren und sich deshalb auch an diese Beschlüsse halten.

Diese Überlegungen dürften im Großen und Ganzen auch für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen gelten. Überprüfen wir die Erfolgsaussichten einer Konzertierte Aktion im Gesundheitsbereich, so kommt jedoch ein weiteres Argument hinzu. Legt man Leitlinien für erlaubte Kostensteigerungen fest, so werden die beteiligten Gruppen nach Argumenten suchen, warum gerade in ihrem Bereich besonders hohe Kostensteigerungen gerechtfertigt sind. Ein solches Verhalten ist jedoch in einer Wettbewerbswirtschaft kontraproduktiv.

Erwünscht ist nämlich, dass die beteiligten Unternehmungen nach möglichen Kostensenkungen Ausschau halten und durch Verbesserung der Produktionstechnik die Kosten senken. Es besteht nun die Gefahr, dass bei Vorliegen einer Konzertierte Aktion die Unternehmungen oder Krankenhäuser immer weniger nach Rationalisierungen und immer stärker nach Argumenten zugunsten von Kostensteigerungen oder zumindest eines Festhaltens am bisherigen Kostenniveau suchen. Auf diese Weise unterbleiben immer mehr mögliche Kostensenkungen und das allgemeine Kostenniveau steigt.

09. Die Verstaatlichung der Schlüsselindustrien

Das Konzept der Verstaatlichung der Schlüsselindustrien, so wie es von den deutschen Sozialdemokratien bis zum Bad Godesberger Programm von 1959 vertreten wurde, ging in der Kritik an der Marktwirtschaft (am Kapitalismus) sehr viel weiter als die bisher besprochenen Ordnungskonzeptionen und näherte sich auch dem Konzept einer staatlichen Planwirtschaft sehr viel näher an.

Natürlich teilten auch die Sozialdemokraten bis zu diesem Zeitpunkt die Kritik aus sozialer Sicht, so wie sie z. B. von den Vertretern des Volkskapitalismus gegenüber einer reinen Marktwirtschaft erhoben wurden und die in der Aussage wurzelte, dass die sozialen Belange der breiten Masse des Volkes zu wenig Berücksichtigung fänden und dass sich die Einkommensverteilung zuungunsten der Arbeitnehmer entwickeln würde.

Auch die Sozialdemokraten übten darüber hinaus an den Allokationsergebnissen des Marktes Kritik, wie sie z. B. von den Vertretern einer Planifikation in Frankreich lange Zeit erhoben wurde, wobei vor allem die Möglichkeiten des Marktversagens und der Marktmängel in den Mittelpunkt der Kritik gestellt wurden.

Aber es blieb bei den Sozialdemokraten nicht bei dieser Kritik. Genauso, wie die Altliberalen eine tiefe Abneigung gegen jede Art staatlicher Einflussnahme auf die Wirtschaft hegten, genauso waren die Sozialdemokraten davon überzeugt, dass das Privateigentum und das Gewinnstreben der Unternehmer die eigentliche Ursache für die festgestellten Missverhältnisse darstelle und damit als etwas Schlechtes per se angesehen werden müsse. Also müsse eigentlich das gesamte erwerbswirtschaftlich eingesetzte Kapital verstaatlicht werden.

Aus welchen Gründen beschränkten sich die Sozialdemokraten bis zum Bad Godesberger Programm jedoch auf die Forderung, nicht alle Unternehmungen, sondern nur die Schlüsselindustrien zu verstaatlichen? Der Grund hierfür lag in der Tatsache, dass sich die Sozialdemokraten schon sehr früh zu einem freiheitlichen Sozialismus bekannten und darüber hinaus in den negativen Erfahrungen, welche der Sozialismus in den kommunistischen Ländern (in Russland) mit planwirtschaftlichen Systemen gemacht hatte.

Auf der einen Seite lehnte man eine Diktatur des Proletariats, so wie sie von den russischen Kommunisten propagiert und praktiziert wurde, ab. Auf der anderen Seite befürchtete man, dass bei einer totalen Verstaatlichung aller Unternehmungen die staatliche Planungsbehörde soviel Macht erlangen könne, dass sich diese der Kontrolle durch das Parlament entziehen würde.

Daher forderten die Sozialdemokraten lediglich die Verstaatlichung der sogenannten Schlüsselindustrien, man war der Überzeugung, dass auch bei dieser Beschränkung in der Verstaatlichung auf wenige Wirtschaftszweige das eigentliche Ziel dieser Ordnungskonzeption: nämlich die Ausrichtung der Produktion an den Bedürfnissen des Volkes, vor allem der Arbeitnehmer erreicht werden könne.

Was verstand man nun unter Schlüsselindustrien? Unter diesem Begriff wurden die Energieindustrien, vor allem die Förderung von Kohle, weiterhin die Stahlproduktion, sowie das Bankengewerbe verstanden. Es fallen also eigentlich nicht nur Industrien im engeren Sinne unter diesen Begriff, denn nur die Produktion von Stahl erfolgt mit industriellen Methoden. Die Energiewirtschaft beschränkte sich zumindest zu der damaligen Zeit auf die Förderung von Kohle, also auf den Bergbau, der Bankenapparat war und ist ein Wirtschaftszweig aus dem Bereich der Dienstleistungen.

Man war nun der Überzeugung, dass auch bei einer Verstaatlichung nur der Schlüsselindustrien eine Lenkung aller Märkte garantiert werden könne. Nahezu zur Produktion und zum Konsum aller Güter würde nämlich Energie

benötigt. Ein Bedarf an Stahl besteht – oder bestand damals – insbesondere in der Auto- und Maschinenindustrie; Maschinen werden jedoch wiederum zur Produktion der meisten Güter eingesetzt, sie stellen einen Teil der Produktionskapazität dar.

Das Bankengewerbe kommt schließlich dadurch ins Spiel, dass nahezu alle Unternehmungen Kredite benötigen, welche ihnen von den Banken geliehen werden. Für die großen Kapitalgesellschaften komme noch hinzu, dass sie ihr Kapital vorwiegend auf den Kapitalmärkten erwerben und dass die Banken hierzu Hilfestellungen leisten. Aber gerade die großen Kapitalgesellschaften sind es, welche nach Meinung der Sozialisten für die mangelnde Ausrichtung der Produktion an den Bedürfnissen des Volkes verantwortlich seien.

Indem der Staat nun die Kontrolle über die Kreditvergabe und über die Zuteilung von Stahl und Energie bei einer Verstaatlichung der Schlüsselindustrien übernehme, sei er in der Lage, die gesamte Produktion einer Volkswirtschaft an den Vorstellungen der Regierung auszurichten.

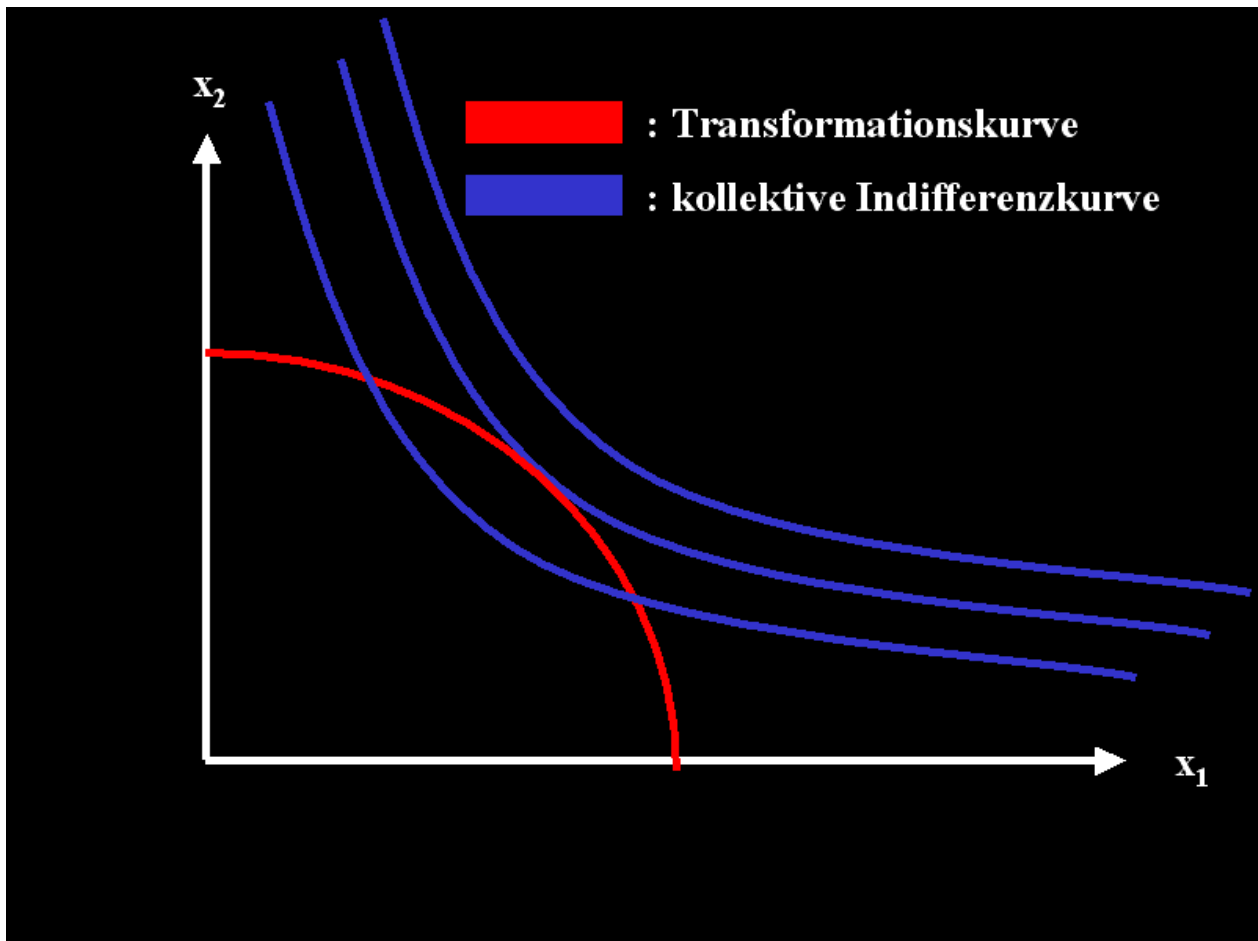
Die Möglichkeit, dass es neben Marktversagen auch Politikversagen gibt und dass das Politikversagen im konkreten Einzelfall größer sein kann als das Marktversagen, wird bei dieser Konzeption nicht berücksichtigt. Gleichzeitig wird übersehen, dass ein bürokratisches System in hohem Maße ineffizient ist und damit freien Unternehmungen unterlegen ist.

Der Bürokratie mangelt es an Anreizen, jeweils die effizienteste Lösung für die Produktion von Gütern anzusteuern, der Bürokrat hat nicht für die Verluste aufzukommen, welche von ihm verursacht werden, er ist deshalb auch zu riskanten Aufgaben bereit; er erhält auch nicht die Gewinne, die er erwirtschaftet hat. Werden aber Verluste und Gewinne politisch angerechnet, so sind es im Allgemeinen die Politiker und nicht die Bürokraten, welche die einzelnen konkreten Entscheidungen treffen und umsetzen, welchen die Verantwortung zugerechnet wird.

10. Der Konkurrenzsozialismus

Die von Oskar Lange entwickelte Ordnungskonzeption des Konkurrenzsozialismus unterscheidet sich von den bisher behandelten Vorstellungen des Sozialismus vor allem in der Begründung. Sein Ziel besteht darin, eine Theorie der staatlichen Planung einer sozialistischen Volkswirtschaft zu entwickeln.

Ausgangspunkt seiner Überlegungen sind die Ergebnisse der neueren Wohlfahrtstheorie. Geht man von der von Vilfredo Pareto entwickelten Wohlfahrtstheorie aus, so wird das Wohlfahrtsoptimum einer Volkswirtschaft durch den Tangentialpunkt der Transformationskurve mit einer kollektiven Indifferenzkurve bestimmt. Betrachten wir diesen Zusammenhang anhand folgender Graphik:



Auf den Koordinaten werden die zu produzierenden Mengen zweier Güter (Güterbündel) x_1 und x_2 abgetragen. Die rote Kurve gibt die Transformationskurve wieder, welche angibt, welche Güterkombinationen mit den gegebenen Ressourcen produziert werden können. Die blauen Kurven geben die kollektiven Indifferenzkurve wieder, welche alle die Güterkombinationen miteinander verbinden, welche eine gleich hohe Wohlfahrt garantieren.

Die angestrebte Güterkombination muss erstens auf der Transformationskurve liegen, da nur solche Kombinationen überhaupt möglich sind. Zweitens

sollte aus der Zahl der möglichen Kombinationen jene ausgewählt werden, welche die höchste Wohlfahrt garantiert. Da die Indifferenzkurven um so weiter vom Koordinaten-Ursprung entfernt sind, je größer die Wohlfahrt ist, welche diese Kurve widerspiegelt, erfüllt genau derjenige Punkt des Diagramms diese Bedingung, bei dem eine kollektive Indifferenzkurve die Transformationskurve tangiert.

Diejenigen Güterkombinationen, welche auf der am untersten eingezeichneten Indifferenzkurve liegen und die Transformationskurve schneiden aber nicht tangieren, sind zwar möglich, bringen jedoch nicht die höchstmögliche Wohlfahrt zum Ausdruck; diejenigen Güterkombinationen, welche auf einer Indifferenzkurve liegen, welche die Transformationskurve überhaupt nicht berühren, würden zwar eine höhere Wohlfahrt als der Tangentialpunkt anzeigen, sind jedoch nicht realisierbar, da sie gar nicht auf der Transformationskurve liegen.

Nun hat die traditionelle Wohlfahrtstheorie nachgewiesen, dass in einer Marktwirtschaft unter ganz bestimmten Bedingungen der Tendenz nach gerade das Wohlfahrtsoptimum angesteuert werde. Zu den zwei wichtigsten Voraussetzungen zählt einmal die Forderung, dass keine externen Kosten vorliegen, dass also alle einer Volkswirtschaft entstehenden Kosten von den Unternehmungen, welche diese Kosten verursachen, auch getragen werden. Zum andern muss auf allen Märkten und auf beiden Marktseiten vollständige Konkurrenz herrschen.

Unterstellen wir einmal der Einfachheit halber, dass keine externen Kosten vorlägen, so lässt sich relativ einfach nachweisen, dass bei Vorhandensein vollständiger Konkurrenz und im Gleichgewicht genau die Güterkombination verwirklicht wird, welche dem Tangentialpunkt der Transformationskurve mit einer kollektiven Indifferenzkurve entspricht und welche somit ein Wohlfahrtsoptimum garantiert.

In einem ersten Schritt wird nachgewiesen, dass immer dann, wenn die Unternehmer bestrebt sind, die Produktion ihrer Güter soweit auszuweiten, bis die Grenzkosten den vorgegebenen Preisen entsprechen, im Gleichgewicht die Grenzrate der Transformation den Grenzkostenverhältnissen und diese den Preisverhältnissen entsprechen. Herrscht vollständige Konkurrenz, dann werden die Unternehmer gerade dann ihren Gewinn maximieren, wenn diese Grenzkosten-Preisregel erfüllt ist.

In einem zweiten Schritt wird nachgewiesen, dass die Haushalte genau dann ihren Nutzen maximieren, wenn die Grenzrate der Substitution dem Preisverhältnis der Güter entspricht. Sind zwei Größen einer Dritten gleich, so sind sie auch untereinander gleich. Entspricht sowohl die Grenzrate der Substitution wie der Transformation dem Güterpreisverhältnis, so entspricht notwendigerweise auch die Grenzrate der Substitution der Grenzrate der Transformation. Da die Gleichheit beider Grenzraten die Voraussetzung für ein Wohlfahrtsoptimum darstellt, ist somit nachgewiesen, dass bei Konkurrenz das Wohlfahrtsoptimum realisiert wird.

Nun geht Oskar Lange davon aus, dass in der Realität diese Voraussetzung nicht erfüllt ist. Die Märkte weisen Monopole und Oligopole auf, weiterhin werden nicht alle volkswirtschaftlichen Kosten den verursachenden Unternehmungen angelastet. Aus diesen Gründen muss davon ausgegangen werden, dass der freie Markt in der Realität keine optimale Lösung an-steuert.

Hier setzt nun der Lösungsvorschlag von Oskar Lange ein. Wenn bei vollständiger Konkurrenz eine optimale Lösung erzielt werden könnte, dann kann Optimalität auch dann erreicht werden, wenn die Produktionsleiter angehalten werden, sich wie freie Unternehmer auf Konkurrenzmärkten zu verhalten, und ihre Produktion solange auszuweiten, bis die Grenzkosten den Güterpreisen entsprechen. Die Unternehmungen werden verstaatlicht und die Produktionsleiter sind weisungsgebunden.

Allerdings funktioniert dieses Modell nur dann, wenn die vom Staat gesetzten Preise die Knappheiten der Güter widerspiegeln und somit den Gleichgewichtspreisen auf den Märkten entsprechen. Da bei Unterstellung einer Konsumentensouveränität der Staat die Knappheitsrelationen nicht im Voraus kennen kann, gilt es den Gleichgewichtsmechanismus zu simulieren. Die staatliche Behörde geht von beliebigen Preisen aus und variiert diese solange, als sich Angebot und Nachfrage nicht entsprechen, wobei ein Angebotsüberhang mit Preissenkungen, ein Nachfrageüberhang jedoch mit Preissteigerungen beantwortet werden muss.

Zur Kritik muss allerdings festgestellt werden, dass diese Konzeption alle Koordinationsprobleme vernachlässigt. Innerhalb eines Marktsystems halten die Unternehmer die Preis-Grenzkosten-Regel aus eigenem Interesse ein. Die Unternehmer versuchen ihren Gewinn zumaximieren und dies ist genau dann der Fall, wenn die Unternehmer die Preis-Grenzkosten Regel einhalten.

Für die Produktionsleiter stellt diese Regel zunächst nur eine Anweisung dar und es muss geprüft werden, ob bzw. unter welchen Bedingungen die Produktionsleiter ein Interesse daran haben, diese Anweisungen zu übergehen. Da die übergeordneten Behörden keinesfalls den Verlauf der Grenzkosten per se kennen, sondern auf die Angaben der Produktionsleiter angewiesen sind, muss mit der Möglichkeit gerechnet werden, dass die Produktionsleiter den Versuch unternehmen, die Höhe der Grenzkosten zu verschleiern. Nur eine Theorie, welche auf der einen Seite die einzelnen Motive der Produktionsleiter, auf der anderen Seite die innerhalb der Bürokratie wirkenden Anreizsysteme beschreibt, kann klären, ob und unter welchen Bedingungen damit gerechnet werden kann, dass die Preis-Grenzkosten-Regel von den Produktionsleitern auch eingehalten wird.

11. Das Jugoslawische Modell

Eine besondere Variante einer sozialistischen Planwirtschaft finden wir in dem Modell, welches Tito in der unmittelbaren Zeit nach dem zweiten Weltkrieg in Jugoslawien verwirklicht hatte. Während bei den meisten sozialistischen Modellen die Kritik am kapitalistischen System dazu führte, dass das erwerbswirtschaftlichen Privateigentum in die Hände des Staates gelegt, also verstaatlicht wurde, findet im jugoslawischen Modell eine Sozialisierung des erwerbswirtschaftlichen Privateigentums statt, bei der das bisherige Privateigentum in ein Eigentum der jeweiligen Belegschaft der einzelnen Betriebe überführt wurde. Man war der Überzeugung, dass sich die Mängel des Monopolkapitalismus durch eine Überführung des Produktionskapitals in die Hände der Belegschaft überwinden ließen.

Wie bei den Plänen der französischen Planifikation vertraut man ansonsten weitgehend auf die Wirksamkeit der Märkte. Bestehende Marktunvollkommenheiten sollen durch indikative gesamtwirtschaftliche Pläne und durch staatliche Subventionspolitik überwunden und korrigiert werden. Für das in den Betrieben eingebrachte Kapital sowie für die den Betrieben gewährten Produktionskredite werden keine Zinsen erhoben, da von der sozialistischen Vorstellung ausgegangen wird, dass nur Arbeit Wert schaffe und dass deshalb auch nur der Arbeits-, aber nicht der Kapitaleinsatz einen Einkommensbezug rechtfertige.

Kritisch muss angemerkt werden, dass von diesem System Fehlanreize ausgehen. So führt die Ausschaltung des Kapitalmarktmechanismus zu einem ineffizienten Einsatz der Ressourcen. Der Zins hat wie jeder Preis in einem mark-

twirtschaftlichen System nicht nur die Funktion, dem Sparenden für den vorübergehenden Konsumverzicht eine Entschädigung zu zahlen, sondern in erster Linie dafür Sorge zu tragen, dass das knappe Kapital effizient eingesetzt wird, also jeweils in die Produktionen fließt, in welchen das Kapital den höchstmöglichen Ertrag erwirtschaftet.

Diese allokativen Aufgabe entfällt nun nicht einfach deshalb, weil man von einem rein marktwirtschaftlichen zu einem sozialistischen System übergeht. Auch in einem sozialistischen Staat gilt, dass der Produktionsfaktor Kapital knapp ist und dass Wachstumsverluste eintreten, wenn nicht für einen effizienten Einsatz des Kapitals gesorgt wird. Für eine Bürokratie ist es nämlich vollkommen unmöglich, zu erkennen, in welchen Wirtschaftszweigen der Kapitaleinsatz am optimalsten erfolgt. Bei einem Zinssatz von null werden auch solche Produktionen ausgeweitet, welche einen geringeren Kapitalertrag versprechen, als es dem Zinssatz entspricht.

Auf der einen Seite kommt es bei einem zu niedrigen Zinssatz zu einer Übernachfrage nach Krediten, die staatlichen Behörden müssen das zu knappe Kapital zuteilen, mangels einwandfreier Effizienzkriterien werden politische Kriterien angewandt, welche zu ineffizienten Produktionen verleiten.

Auf der anderen Seite muss befürchtet werden, dass dort, wo Kapital ineffizient eingesetzt wird, wo also zusätzliche Produktionskapazitäten aufgebaut werden, welche gar nicht den Konsumentenwünschen entsprechen, über kurz oder lang die einzelnen Betriebe wegen Zahlungsunfähigkeit geschlossen werden müssen und hierbei Kapital vernichtet wird. Die Folge ist eine Reduktion im wirtschaftlichen Wachstum.

Ein zweiter Mangel des jugoslawischen Modells besteht darin, dass auch der Arbeitsmarkt ins Ungleichgewicht kommt. Es ist ein gravierender Fehler, zu meinen, dass dann, wenn die Interessen der Betriebe in die Hände der jeweiligen Belegschaft gelegt werden, automatisch die Interessen der gesamten Arbeitnehmerschaft bestmöglich vertreten werden. Auf diesem Wege kann das Problem der Arbeitslosigkeit nicht befriedigend gelöst werden.

Die Interessen der beschäftigten Arbeitnehmer weichen nämlich sehr oft von den Interessen der noch nicht beschäftigten Arbeitslosen ab. Die Belegschaft vertritt immer nur die Interessen der beschäftigten Arbeitnehmer, es muss z. B. befürchtet werden, dass die Belegschaft auch solche Lohnsteigerungen erzwingt, welche dazu führen, dass nicht alle Arbeitnehmer eine Beschäftigung

finden. Es wird also hierbei übersehen, dass die Belegschaft die Interessen der arbeitslosen Arbeitnehmer nicht vertreten kann.

12. Die Zentralverwaltungswirtschaft

Zum Abschluss wollen wir uns der Ordnungskonzeption der Zentralverwaltungswirtschaft zuwenden, dem Gegenpol einer reinen, marktwirtschaftlichen Verkehrswirtschaft, folgen wir der von Walter Eucken vorgenommenen Einteilung.

Vertreter einer reinen Zentralverwaltungswirtschaft waren auf der einen Seite die Kommunisten im ehemaligen Ostblock, obwohl natürlich festgestellt werden muss, dass sich Karl Marx zwar ausführlich mit den vermeintlichen Schwächen eines kapitalistischen Wirtschaftssystems befasst hat, aber sich nur sehr wenige Gedanken darüber machte, wie denn eine kommunistische Wirtschaft funktionieren würde, auf welchem Wege – nach Wegfall der Märkte – die Allokation geregelt werde.

Karl Marx war viel zu sehr davon überzeugt, dass eine von den Gewinninteressen der Kapitalisten befreite Wirtschaft, in welcher Kapital eingesetzt wird, Güter in Überfluss produzieren könne und deshalb auch in der Lage sei, alle Bedürfnisse der Bevölkerung zu befriedigen; angesichts dieses erhofften Überflusses traten Probleme einer effizienten Allokation der Ressourcen in den Hintergrund.

Eine Zentralverwaltungswirtschaft wurde weiterhin in den westlichen Staaten in der Zeit während der Kriege verwirklicht, hier allerdings weniger als eine erwünschte Ordnungsform, sondern eher, da man keine andere Möglichkeit sah, während eines Krieges marktwirtschaftliche Regulierungen zuzulassen. Eine Kriegswirtschaft zeichnet sich durch eine besonders starke Knappheit materieller Ressourcen aus. Die Kriegsziele und die Versorgung der Armeen mit den kriegswichtigen Gütern haben eindeutigen Vorrang. Hier würde eine marktwirtschaftliche Lenkung nur stören.

Eine Zentralverwaltungswirtschaft zeichnet sich dadurch aus, dass alle wesentlichen wirtschaftlichen Grundentscheidungen von einem zentralen staatlichen Plan ausgehen. Diese Feststellung sagt zunächst nichts über die Größe der zentralen Planungsbehörde aus. Diese hängt wesentlich vom Umfang der gesamten Volkswirtschaft ab. In großen Industriegesellschaften bedarf es ei-

ner umfangreichen Planungsbehörde, welche sich auf zahlreiche Ebenen verteilt, welche hierarchisch gegliedert sind.

Eine zentrale Behörde formuliert die Grundziele der Planung und legt die Aufteilung der knappen Ressourcen auf die einzelnen großen Wirtschaftszweige fest. Untergeordnete Stellen konkretisieren diese Pläne nach den genauen Vorgaben der Zentrale. Sie erhalten exakte Anweisungen, welche von oben nach unten weitergegeben werden. Da allerdings die zentrale Planung eine Vielzahl von Einzelfakten voraussetzt, welche nur auf unterster Ebene eruiert werden können, muss zeitlich vor der Festlegung der Planungsziele zunächst die Erhebung der für die Planung notwendigen Fakten erfolgen, wobei hier der Datenfluss von der untersten zur obersten Stelle erfolgt.

Im Gegensatz zur Planifikation und auch dem jugoslawischen Modell liegt hier keine indikative, sondern eine imperative Planung vor. Die Zentrale beschränkt sich bei der Zentralverwaltungswirtschaft nicht darauf, nur anzugeben, welche Allokation der knappen Ressourcen erwünscht ist, sie legt die einzelnen Verwendungsarten der knappen Ressourcen bindend fest.

In der reinen Form einer Zentralverwaltungswirtschaft erfolgt die Planung bis hin zu dem erlaubten Konsum der einzelnen Haushalte. Diesen werden die Konsumgüter in Form von Bezugsscheinen (z. B. Lebensmittelkarten) zugeteilt. Formal erhalten die Beschäftigten zwar wie in der Marktwirtschaft Einkommen, es werden weiterhin für die einzelnen Güter Preise festgelegt, welche beim Bezug der Konsumgüter aus dem Einkommen bezahlt werden müssen. Im Gegensatz zum freien Markt kann der Haushalt aber nur die Güter und in den Mengen kaufen, für welche er Bezugsscheine besitzt. Die Preise besitzen hier auch nicht wie in Marktwirtschaften die Funktion, die Knappheit der einzelnen Güter und Ressourcen anzuzeigen und damit die Produktion zu lenken.

Soweit zur Darstellung der Zentralverwaltungswirtschaft in ihrer reinsten Form. Im Zuge der Verwirklichung dieser Ordnungskonzeption wurden zwei Varianten entwickelt: Auf der einen Seite eine staatliche Planwirtschaft mit Konsumfreiheit der Haushalte, auf der anderen Seite eine Dezentralisierung der Planungsbehörde mit mehr oder weniger großen Entscheidungsspielräumen für die untergeordneten Planbehörden.

Diese Auflockerung der staatlichen Planwirtschaft erfolgte vor allem im Zuge des Wettbewerbs der Systeme, welcher sich zwischen den westlich orientierten Volkswirtschaften und dem Ostblock des Kommunismus etwa seit den 50er Jahren des letzten Jahrhunderts entwickelt hatte. So führte Chruschtschow

1953 nach dem Tode Stalins im Zuge einer generellen Liberalisierung der Wirtschaft eine begrenzte Konsumfreiheit ein.

Später wurde vor allem in den 80er Jahren des vergangenen Jahrhunderts unter Gorbatschow eine weitgehende Dezentralisierung der Planung eingeleitet, die obersten Planungsbehörden beschränkten sich auf die Festlegung der wichtigsten Grundziele der Planung, während die untergeordneten Planungsstellen weitgehende Spielräume der Entscheidung erhielten.

Die Frage, ob im Rahmen einer Zentralverwaltungswirtschaft überhaupt eine effiziente Planung durchgeführt werden könne, wurde lange Zeit kontrovers diskutiert. Walter Eucken war noch der Meinung, dass in diesem Wirtschaftssystem überhaupt keine rationale Wirtschaftsplanung möglich sei. Eine Festsetzung von Verrechnungspreisen für die einzelnen Konsumgüter sei erst möglich, wenn die Knappheit und damit auch die Preise der einzelnen Produktionsfaktoren bekannt seien. Die Knappheit der Produktionsfaktoren und damit auch die angemessene Höhe der Faktorpreise könne jedoch selbst wiederum erst festgelegt werden, wenn die Preise der Endprodukte und mit ihnen die exakte Nachfrage dieser Güter bekannt sei. Nur ein marktwirtschaftliches System sei in der Lage, durch simultane Bestimmung aller Preise – der Endprodukte wie der Produktionsfaktoren – dieses Allokationsproblem befriedigend zu lösen.

Als weiteres Argument für die Unmöglichkeit einer zentralen effizienten Wirtschaftsrechnung wurde in der Zeit unmittelbar nach dem 2. Weltkrieg darauf hingewiesen, dass die damals bekannten Rechenanlagen überhaupt nicht in der Lage seien, Gleichungssysteme mit Funktionen höheren Grades auszurechnen. Bekanntlich gehen wir in der Produktionstheorie von Cobb-Douglas-Produktionsfunktionen aus, welche durch nichtlineare Parameter bestimmt sind.

In Antwort auf diese Kritik hatte K. Paul Hensel, ein Schüler von Walter Eucken, darzulegen versucht, dass im Rahmen einer Zentralverwaltungswirtschaft sehr wohl eine rationale Wirtschaftsrechnung möglich sei und zwar dadurch, dass sich die Planung auf Mengengrößen beschränkt.

Weiterhin sind auf der einen Seite die Kapazitäten der Computeranlagen in der Zwischenzeit um ein vielfaches vergrößert worden, auf der anderen Seite wurde mit der Entwicklung des Konzeptes des ‚linear programming‘ der Versuch unternommen, die Produktionsprozesse durch lineare Produktionsfunk-

tionen abzubilden und damit die Berechenbarkeit der Produktionsprozesse zu erhöhen.

Kritisch muss allerdings angeführt werden, dass in allen Modellen einer staatlichen bürokratischen Wirtschaft alle Koordinationsprobleme außer Acht gelassen werden. Es wird wie selbstverständlich unterstellt, dass die Anweisungen von Behörden 100%ig von den untergeordneten Stellen befolgt werden.

De facto zeigt die Erfahrung, dass sich auch Bürokraten von Eigeninteressen leiten lassen, dass sie oftmals auch gegenüber den Politikern über ausreichend Macht verfügen, um die Anweisungen zu umgehen. Es ist das eine, die idealtypische Funktionsweise eines Wirtschaftssystems zu beschreiben und ein ganz anderes nach den konkreten Abläufen dieses Systems zu fragen. Die Theorie der staatlichen Planwirtschaft hat sich vorwiegend auf die idealtypische Betrachtung beschränkt. Die Kritik an den Modellen einer staatlichen Planwirtschaft hat darauf hingewiesen, dass sich nicht nur in Marktwirtschaften, sondern in allen realen Systemen, vor allem auch in den Systemen einer staatlichen Planwirtschaft immer wieder Versagen und Mängel einstellen, die das Ergebnis des realen Wirtschaftsprozesses mehr oder weniger von den idealtypischen Ergebnissen abweichen lässt.

Diese realen Schwierigkeiten sind vor allem dann zu erwarten, wenn die Zentralverwaltungswirtschaft Konsumfreiheit zulässt. Diese Tatsache erhöht die Zweifel an der Effizienz staatlicher Planung, da heutzutage eine Wirtschaftsordnung ohne Konsumfreiheit in keinem verbleibenden kommunistischen Staat denkbar ist.