

Krise der Marktwirtschaft?

Zum Jahresgutachten 75/76 des Sachverständigenrates

„Krise der Marktwirtschaft?“ ist die Überschrift des 3. Kapitels des „Jahresgutachten(s) 1975 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“¹. Damit nimmt der SVR explizit zum ersten Mal in einem Sonderkapitel Stellung zu einem Problembereich, den das Sachverständigenratsgesetz eher beiläufig in §2 Satz 2 erwähnt: „Dabei soll er (der SVR) untersuchen, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus ... gewährleistet werden können.“

Dieser Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung ist heute in so starkem Maße wieder Thema der wirtschaftspolitischen Diskussion, daß offenkundig der SVR daran nicht vorbeisehen konnte? und sich gezwungen sah, zu diesem Teil seines Auftrags Stellung zu beziehen.

Die folgende Analyse des genannten 3. Kapitels versucht folgende Fragen zu beantworten:

- Welche Probleme sehen die Sachverständigen im Hinblick auf die Marktwirtschaft?
- Welche Problemlösungen sehen sie bzw. bieten sie an?
- Halten die Problemlösungen einer kritischen Prüfung stand?

Oder noch kürzer gesagt: Gibt es in den Augen des SVR eine Krise der Marktwirtschaft, ja oder nein, und was ist von seinen Argumenten zu halten?

Bevor ich aber mit der Analyse beginne, ist noch etwas zu klären, was — wie zu zeigen sein wird — für den Leser die Lektüre des Kapitels „Krise der Marktwirtschaft?“ unbefriedigend macht und sicherlich zu manchen Mißverständnissen Anlaß gibt: ich meine die Bedeutung des Wortes „Marktwirtschaft“.

„Marktwirtschaft“ kann folgendes bedeuten (und bedeutet es auch in den Ausführungen des Sachverständigenrates):

- eine ordnungspolitische normative Konzeption, die ganz bestimmte Ziele, Normen, Regeln, Methoden
- vor anderen auszeichnet;
- ein theoretisches System von explikativen Aussagen, mit denen versucht wird, die wirtschaftliche Realität zu erklären;
- die Beschreibung und Benennung eines tatsächlich existierenden Wirtschaftssystems, das dem Steuerungsinstrument „Markt“ gegenüber der „Organisation“ die dominierende Rolle zuweist.

Somit sind eigentlich immer drei Fragen im Hinblick auf die vom SVR angesprochenen Problemkreise zu stellen:

- Wie zeigt sich das Problem aus der Sicht der marktwirtschaftlichen Konzeption (des Sachverständigenrats²) ?
- Gibt die marktwirtschaftliche Industrie aus der Sicht des SVR Hinweise für eine Lösung des Problems?
- Wie weit sieht der SVR die Probleme in der „Marktwirtschaft“ der Bundesrepublik als gelöst an?

Die Probleme, die der SVR nennt, sind folgende:

¹ Bundestagsdrucksache 7/4326. Die im Text genannten Ziffern beziehen sich auf dieses Gutachten

² Es kann nur immer die Konzeption des SVR gemeint sein. Die marktwirtschaftliche Konzeption an sich gibt es nämlich nicht. Dies zeigt sich u.a. daran, daß sich z.B. Herbert E h r e n b e r g : „Zwischen Marx und Markt“, München 1976, auch auf eine marktwirtschaftliche Konzeption, aber eine andere, beruft.

- a) Qualitatives versus quantitatives Wachstum,
- b) Verteilungsgerechtigkeit,
- c) Versorgung mit öffentlichen Gütern,
- d) Strukturpolitik

Qualitatives versus quantitatives Wachstum

Unter dieser Überschrift setzt sich der Sachverständigenrat mit dem Vorwurf auseinander, „daß die Marktwirtschaft auf rein „quantitatives“, wirtschaftliches Wachstum angelegt sei, daß sie schon aus dem System heraus qualifizierte Aspekte vernachlässigte“ (Ziffer 275).

In seiner Antwort auf diesen Vorwurf bewegt sich der Rat auf allen drei Ebenen des Begriffs „Marktwirtschaft“. Er stellt heraus „was die Soziale Marktwirtschaft der Bundesrepublik im ersten Vierteljahrhundert ihres Bestehens an Anpassungsleistungen vollbracht hat“ (Z. 274).

Ich kann diesen Satz nur dahingehend interpretieren daß hier „Soziale Marktwirtschaft“ als Kurzformel, als Name für die Summe all dessen gebracht wird, was tatsächlich diese Anpassungsleistungen vollbracht hat: z. B. disziplinierte Arbeitnehmer, dynamische Unternehmer, verantwortungsvolle Gewerkschaften, erfolgreiche Wirtschaftspolitik; und auch die grundsätzliche Entscheidung für das Wirtschaftssystem „Marktwirtschaft“ .

Ich nehme nicht an, daß der Rat die Entscheidung für das System „Marktwirtschaft“ als notwendige und hinreichende Bedingung für die wirtschaftliche Entwicklung seit dem 2. Weltkrieg ansieht.

Auch wenn der Rat die Zunahme des privaten Wohlstandes im Rahmen der Sozialen Marktwirtschaft der Bundesrepublik rühmen kann, so muß er auf der anderen Seite zugeben, daß noch viel zu tun bleibt auf Gebieten, die man mit Humanisierung der Arbeitsbedingungen, Verbraucherschutz, Umweltschutz umschreiben kann. Nach seiner Meinung sprechen aber weder marktwirtschaftliche Konzeption noch marktwirtschaftliche Theorie grundsätzlich dagegen, daß die damit angesprochenen Probleme in der Sozialen Marktwirtschaft der Bundesrepublik gelöst werden können. Auf die unausgesprochene Frage, warum dies in Vergangenheit und Gegenwart noch nicht in ausreichendem Maße geschah, weiß der Rat keine andere Antwort, als „daß die Chancen, dieser Tendenz (z. B. Abwälzung von Kosten auf die Umwelt) entgegenzuwirken nicht von der wirtschaftlichen, sondern von der politischen Verfassung der Gesellschaft abhängen“ (Z. 278).

Man muß kein Marxist sein, um an den SVR die Frage zu stellen, ob er sich damit die Sache nicht zu leicht macht und ob er nicht weiß, daß es gerade in unserem Wirtschaftssystem genügend Möglichkeiten gibt, wirtschaftliche in politische Macht umzusetzen. Verschiebt der SVR die Lösung der qualitativen Wachstumsprobleme damit mehr oder weniger in den politischen „Datenkranz“, was nichts anderes bedeutet, als daß er sie ungelöst läßt, so fühlt er sich kompetent genug, um die Frage zu beantworten, ob in Zukunft in dieser Sozialen Marktwirtschaft der Bundesrepublik noch mit quantitativem Wachstum und Vollbeschäftigung zu rechnen ist.

Die Antwort fällt positiv aus. Nach seiner Meinung ist „wirtschaftliches Wachstum . . . das Ergebnis der Anstrengungen der Menschen, es besser zu machen als bisher—mehr Fähigkeiten und neues technisches Wissen zu erwerben oder bis dahin ungenütztes anzuwenden, sich neue Hilfsmittel zu schaffen und das Zusammenwirken aller Faktoren besser zu organisieren“ (Z. 294). Und daran anschließend: „An den objektiven Bedingungen hierfür hat sich Grundlegendes in den vergangenen Jahren nichts geändert“ (Z. 294).

Der Leser ist verblüfft, mit welcher Sicherheit der Rat dies behauptet und wie er andere Argumente, die er zitiert und die die zukünftigen Wachstumsbedingungen in einem nicht so rosigen Licht sehen,

mit der Bemerkung abtut: „Solche Faktoren lassen sich empirisch nicht leicht fassen“ (Z. 294). — So als ob (1) die Wahrheit von Hypothesen von der empirischen Faßbarkeit abhinge und (2) seine eigenen Hypothesen empirisch besser bestätigt wären.

Diese Zuversicht des SVR ist nicht minder groß im Hinblick auf das Ziel Vollbeschäftigung und stützt sich auf folgende Theorie: „Vollbeschäftigung wird sich, mittelfristig gesehen, einstellen, wenn erwartet werden kann, daß diejenigen, die arbeiten wollen, für ihre Arbeit nicht mehr verlangen, als das Ergebnis dieser Arbeit — unter Berücksichtigung der öffentlichen Ausgaben und der „berechtigten“ Ansprüche aus der Mitwirkung anderer Faktoren — am Markt wert ist“ (Z. 295).

Der Leser fühlt sich fast auf den Arm genommen, wenn er weiter liest: „Was verlangt werden darf, ist nicht wenig. Die Produktivität der deutschen Volkswirtschaft ist auf einem hohen Stand, und in der Welt werden für unsere Waren Preise gezahlt, die hohe Einkommen erlauben — aber eben nicht beliebig hohe. Der Sachverständigenrat geht nach wie vor davon aus, daß der soziale Konsensus in diesem Lande ausreicht im Rahmen der Autonomie der Tarifparteien Lohn- und Arbeitsbedingungen zu schaffen, die zur Vollbeschäftigung passen. Auf diesen Konsensus kommt es letztlich vor allem anderen an. Der Rest ist Technik wenngleich nicht immer einfach.“

So einfach ist das, und der Leser fragt sich verwirrt, warum wir denn immer noch über 1 Million Arbeitslose haben. Dies muß sich der SVR auch gefragt haben, denn er sagt etwas später in Z. 296: „So sehr man darauf rechnen mag, daß die Konstitution der deutschen Volkswirtschaft im Grunde nach wie vor gut ist für Wachstum und Vollbeschäftigung, so wenig ist zu bestreiten, daß es seit einiger Zeit nicht genug Entscheidungen gibt ..., Entscheidungen für Investitionen.... Sie aber sind es, über die sowohl der Weg zum wirtschaftlichen Wachstum als auch der Weg zur Vollbeschäftigung führt.“

Von dieser Basishypothese ausgehend ist die Argumentationskette des SVR praktisch vorprogrammiert: es muß alles getan werden, damit wieder mehr investiert wird. Da die Investitionen (private natürlich) von den Gewinnen bzw. Gewinnerwartungen abhängen, müssen diese größer werden. Gewinne sind aber definiert als Erlöse minus Kosten. Da die Löhne den größten Kostenblock darstellen, muß der Investor darauf vertrauen, „daß aus dem Verteilungskampf der Gruppen auch künftig ein Lohnniveau hervorgeht, bei dem ein Unternehmer mittlerer Tüchtigkeit auf seine Kosten kommt“ (Z. 305).

Mögliche Einwände, die darauf hinweisen könnten, daß die Gewinne, wenn sie schon so in den Mittelpunkt gerückt werden, definitionsgemäß ebenso von den Erlösen abhängen, wischt der SVR beiseite: „Mangel an Nachfrage war in den vergangenen Jahren, ja in der gesamten Nachkriegszeit kein Hauptproblem der Wirtschaftspolitik; im Gegenteil, Sorgen bereitete der dauernde Hang zur Übernachfrage“ (Z. 330).

Beschäftigung (aber auch Wachstum) sind damit in den Augen des Rates eine Resultante der Lohnpolitik. Was ist nun insgesamt von dieser Theorie zu halten? Zunächst kann man davon ausgehen, daß sie offene Ohren findet bei denjenigen, die aus praktischen oder theoretischen Gründen schon immer Argumente gegen (zu) hohe Löhne vorbrachten. Dies kann aber kein Grund dafür sein, sie gutzuheißen oder abzulehnen. Letzten Endes kommt es immer auf den Informationsgehalt und Wahrheitsgehalt einer Theorie³ an.

Doch gerade um den Informationsgehalt und damit auch um die Erklärungs- und Prognosekraft dieser Theorie ist es meiner Meinung nach schlecht bestellt. Was ist z. B. von einer Aussage zu hal-

³ Vgl. P o p p e r , K. R., Logik der Forschung, Tübingen 1969, S. 96.

ten, wonach die Löhne zwar hoch aber nicht zu hoch sein dürfen. Wie hoch ist das Lohnniveau, bei dem ein Unternehmer mittlerer Tüchtigkeit auf seine Kosten kommt?

Der Rat sieht diese Schwierigkeiten durchaus, wenn er schreibt: „Es geht um das Problem des maximalen vollbeschäftigungskonformen Preises für Arbeit“ (Z. 312). Ich habe aber nirgendwo eine Lösung dieses Problems gefunden. Auch der Ausdruck „marktgerechter Lohn“ (Z. 330) hilft hier nicht weiter und widerspricht sogar m. E. der Formulierung „Je mehr die Lohnpolitik ihre Möglichkeiten der Lohnsteigerung ausschöpft, ..., um so höher ist die jeweilige „Normalarbeitslosigkeit“ (Z. 332). Ist nicht gerade der marktgerechte Lohn der Preis, der dadurch erreicht wird, daß alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden?

Um den Wahrheitsgehalt dieser Theorie steht es nicht besser. Sie ist sicherlich in dem Sinne trivial „wahr“, daß die Löhne eine wichtige Rolle für Beschäftigung und Wachstum spielen. Aber damit sagt der Rat nichts Neues.

Verteilungsgerechtigkeit

Auch für den Problembereich „Verteilungsgerechtigkeit“ muß man die zu Anfang genannten Fragen auseinanderhalten, die hier lauten:

1. Wie soll die Verteilung nach Meinung des Rates aussehen?
2. Zu welcher Verteilung kommt es, wenn man sie den Marktkräften überläßt?
3. Wie sieht die Verteilung in der Sozialen Marktwirtschaft der Bundesrepublik aus?

Der SVR macht mit erfreulicher Deutlichkeit klar, daß der Markt die Einkommen weder nach den Bedürfnissen noch nach der subjektiven Anstrengung des Einzelnen verteilt, sondern die Leistung des Einzelnen danach bewertet, wie viele sie anbieten und wie stark sie nachgefragt wird (Z. 281 und 282).

Ist eine solche Verteilung „gerecht“? Sicherlich nicht für diejenigen, die eine gerechte Verteilung gleichsetzen mit einer Verteilung gemäß den Bedürfnissen oder der persönlichen Anstrengung.

Welcher Meinung ist der Sachverständigenrat? In Z. 280 schreibt er: „Ebenso große . . . Erfolge . . . hat die soziale Marktwirtschaft bei der Einlösung des Versprechens bewiesen, für mehr soziale Gerechtigkeit zu sorgen. Lastenausgleich Wiedergutmachung Rentenreform ... sind nur einige Beispiele für die Fülle der ausgleichenden Maßnahmen, die die soziale Marktwirtschaft während der vergangenen 25 Jahre ... hervorgebracht hat.“

Ich interpretiere diese Sätze so, daß der SVR die Verteilungsergebnisse des Marktes als nicht „gerecht“ ansieht, so daß „ausgleichende Maßnahmen“ erforderlich sind. Doch schränkt er diese Aussage sofort ein, wenn er in Z. 281 sagt: „Wenn sie (die Sozialpolitik) die Antriebskräfte des Systems nicht zum Schaden aller lähmen soll, strenger: wenn sie nicht das ebenfalls aus sich selbst heraus gerechtfertigte Prinzip⁴ aufheben will, daß jedem der Erfolg dessen zusteht, was er tut, dann muß sie sich Grenzen auferlegen.“

Hier weist der SVR auf einen Zielkonflikt hin. Zwischen sozialer Gerechtigkeit und wirtschaftlichem Wachstum. Aber wo sind die Grenzen der Umverteilung?

Sucht man weiter nach dem Kriterium, das für den Rat die „richtige“ Verteilung beinhaltet, so taucht die Vermutung auf, daß der SVR die Verteilung für „fair“ (Z. 282) hält, die sich bei voll-

⁴ „Aus sich selbst heraus gerechtfertigte Prinzipien“ sind nichts anderes als Dogmen. Insofern muß ich dem WSI zustimmen, das dem SVR ebenfalls u.a. Dogmatismus vorwirft (vgl. „Vom Rat nichts Neues“, in: 1/1976 der WSI-Mitteilungen).

kommener Konkurrenz⁵ an allen Märkten ergibt. Diese Vermutung stützt sich darauf daß der Rat davon spricht, daß es einigen gelingt, ihre Leistung „künstlich“ knapp — und zwar durch Macht und Gegenmacht — zu halten. Dieser „künstlichen“ Knappheit stellt der SVR die ideale „tatsächliche“ Knappheit gegenüber: „Soweit die Unterschiede in der Einkommensverteilung auf den tatsächlichen Knappheitsverhältnissen beruhen, sind sie selbst durch Macht und Gegenmacht auf die Dauer nicht ohne Schaden für alle zu überspielen“ (Z. 283).

Wie stellt man aber fest, ob eine Leistung „künstlich“ oder „tatsächlich“ knapp ist? Die Schwierigkeiten, die ich hier nur andeuten kann, beginnen bei der reichlich eigenwilligen Terminologie des Rates. Wenn man so etwas wie eine „künstliche“ Knappheit überhaupt explizieren und operational fassen kann, so ist diese ja „tatsächlich“ gegeben, während die „tatsächliche“ Knappheit des SVR ja nur ein Ideal, eine Fiktion darstellt und wenig mit den „Tatsachen“ zu tun hat.

Des weiteren muß hier kritisch angemerkt werden, das der Rat offensichtlich meint, daß Macht erstens immer von Übel und zweitens gleichzusetzen ist mit dem Fehlen von vollkommener Konkurrenz. Diese Meinungen müssen aber mit einigen Fragezeichen versehen werden. Macht definiert als die Fähigkeit jedes Einzelnen, soziale Prozesse im Sinne eigener Zielsetzungen beeinflussen zu können⁶, ist an sich weder gut noch böse. So definierte Macht gibt es auch bei vollkommener Konkurrenz, wo sie z. B. auf der Angebotsseite als Elastizität des Angebots⁷ (auf dem Arbeitsmarkt Mobilität genannt) in Erscheinung tritt.

Soviel zur normativen und theoretisch-explikativen Basis des SVR. Wäre der Rat logisch konsequent, so müßten seine einkommenspolitischen Schlußfolgerungen in der Empfehlung bestehen, alle Marktmacht (in seiner Interpretation) abzubauen, um somit eine Verteilung gemäß seiner fiktiven „tatsächlichen“ Knappheit zu gewährleisten. Dieser Schluß wird auch in Z. 368 gezogen: „Die Therapie muß im Ursprung ansetzen: bei der Weiterbildung des marktmachtdämmenden Regelwerts, das den Wettbewerb ermutigen, die Kontrolle von Machtbildung und Machtausübung weiter verbessern, den Widerstand gegen Marktmacht stärken muß.“

Folgerichtig wäre daraus wiederum der Schluß, das vom Rat so bezeichnete „Machtprivileg der sozialen Gruppen im Rahmen der Tarifautonomie“ (Z. 307) abzubauen bzw. ganz aufzuheben. Aus welchen Gründen auch immer, der SVR zieht diesen Schluß nicht und steht damit vor dem Problem, daß er somit die eigene theoretische Basis als Grundlage für einkommenspolitische Empfehlungen wertlos gemacht hat. Ad hoc versucht er die Situation dadurch zu retten, daß er die Tarifpartner darauf hinweist, daß sie, weil sie wirtschaftliche Macht haben, auch gesamtwirtschaftliche Verantwortung tragen⁸. Diese Verantwortung soll dadurch zum Ausdruck kommen, daß sie sich freiwillig auf „marktgerechte“ Ansprüche (Z. 362) verständigen und sich auf diese Ansprüche anrechnen läßt:

- — ein zumutbares Inflationsrisiko; er (der Machthaber) darf in seiner Forderung nicht ein höheres Maß an Geldentwertung antizipieren, als jeweils für unvermeidlich zu halten ist;
- — darüber hinausgehende Belastungen, die auf anderen Schauplätzen des Verteilungskampfes entstehen und dort zu behandeln sind (Z. 363).

Damit wäre der Rat bei einer Art „moral suasion“ gelandet, einem wirtschaftspolitischen Instrument, dessen Nachteile allgemein bekannt sind.

Versorgung mit öffentlichen Gütern

⁵ Zur Kritik dieses Ideals z.B. Albert, H., Ökonomische Ideologie und politische Theorie, 2. Auflage, Göttingen 1972.

⁶ Vgl. A l b e r t, H., Marktsoziologie und Entscheidungslogik, Neuwied 1967, S. 448.

⁷ Vgl. P r e i s e r, E., Bildung und Verteilung des Volkseinkommens, Göttingen 1963, S. 233 ff.

⁸ Kritisch ist weiterhin anzumerken, daß hier ein unerlaubter Schluß vom „Sein“ auf das „Sollen“, ein sogenannter naturalistischer Fehlschluß vorliegt.

Unter diesem Stichwort müssen an den SVR folgende Fragen gestellt werden:

1. Wie hoch ist der Stellenwert dieses Problems im Rahmen seiner normativen marktwirtschaftlichen Konzeption?
2. Ist die marktwirtschaftliche Theorie in der Lage, zur Problemlösung einen Beitrag beizusteuern?
3. Wie „optimal“ ist die „Soziale Marktwirtschaft“ der Bundesrepublik mit öffentlichen Gütern versorgt?

Die Frage, ob der Staat überhaupt öffentliche Güter, wie z. B. Sicherheit nach innen und außen oder Leistungen der Infrastruktur, produzieren soll, scheint so selbstverständlich mit einem Ja zu beantworten zu sein, daß der SVR mit keinem Wort darauf eingeht.

Die nächste Frage ist die, welcher Anteil des Produktionspotentials auf die Produktion öffentlicher Güter einerseits und auf die Produktion privater Güter andererseits entfalten soll. Auch auf diese mögliche und notwendige Frage gibt der Rat m. E. keine Antwort. Dies kann ich nur so interpretieren, daß dies in den Augen der Sachverständigen eine „politische“ Entscheidung darstellt, die er als Datum in seine Überlegungen einbeziehen muß.

Erst auf eine dritte Frage, die in diesem normativen Zusammenhang wichtig und von der zweiten Frage zu trennen ist geht der Rat mit Argumenten ein. Diese Frage könnte man wie folgt formulieren: W e r soll die „öffentlichen“ Güter produzieren, der Staat oder Private?

Diese Frage klingt für denjenigen vielleicht paradox der meint, daß ein Definitionsmerkmal eines öffentlichen Gutes die Produktion durch den Staat darstellt. Eine solche Definition wäre aber deswegen unzweckmäßig, weil rein private bzw. rein öffentliche Güter sehr selten sind⁹.

Nur so läßt sich m.E. erklären, daß der SVR folgende Antwort auf die obige Frage gibt: „In dem Bereich, in dem es strittig ist, wem die Güterversorgung übertragen werden soll, sind (aus Kostengründen) die relativen Schwächen von Markt und Staat sorgfältig gegeneinander abzuwägen; im Zweifel sollte die Güterversorgung über den Markt vorgezogen werden“ (Z. 337). Offenbar hat der SVR Kriterien zur Hand womit er Bereiche eindeutig dem Markt bzw. dem Staat zuordnen kann, während andere Bereiche in ihrer Zuordnung strittig sind. Er hält es aber nicht für nötig, seine Abgrenzungskriterien zu nennen.

Als Gründe für die Bevorzugung des Marktes führt er u. a. an:

- — im staatlichen Bereich werden Mittel weniger wirtschaftlich eingesetzt (Z. 286);
- — Rationalität kollektiver Entscheidungen ist sehr schwer zu erreichen (Z. 289);
- — der politische Willensbildungsprozeß ist mühsam, zeitraubend und nicht selten auch im Ergebnis unbefriedigend (Z. 337).

Diese Aussagen mögen — als explikative Hypothese interpretiert — sogar richtig sein. Zwei kritische Anmerkungen sind aber am Platze. Wie soll man „und nicht selten auch im Ergebnis unbefriedigend“ verstehen? Wer legt hier fest, was „unbefriedigend“ für wen ist? Darüber hinaus geht der SVR hier implizit von Normen aus (Wirtschaftlichkeit, Rationalität), die erstens gar nicht so eindeutig sind, wie der Rat meint, und zweitens keinesfalls selbstverständlich a priori Gültigkeit besitzen, zumal sie vom SVR, wenn ich es richtig sehe, ganz eng „rein ökonomisch“ verstanden werden.

Was kann nun die marktwirtschaftliche Theorie zur Lösung des Problembereichs „Versorgung mit öffentlichen Gütern“ beitragen? Leider geht der SVR auf diese Frage überhaupt nicht ein, obwohl gerade in den letzten Jahren die Übertragung der marktwirtschaftlichen Theorie auf den definitions-

⁹ Vgl. B e r n h o l z , P., Grundlagen der Politischen Ökonomie, 1. Band, Tübingen 1972, S. 144 ff.

gemäß nicht-marktmäßigen staatlichen Prozeß im Rahmen der „Neuen politischen Ökonomie“ interessante und diskussionswerte Ergebnisse gebracht hat¹⁰.

Die dritte Frage, ob die „Soziale Marktwirtschaft“ der Bundesrepublik „optimal“ mit öffentlichen Gütern versorgt ist, beantwortet der SVR explizit wie folgt: „In vielen dieser Bereiche (Bereiche der Produktion öffentlicher Güter) hat sich die Staatstätigkeit in einem Maße ausgeweitet, daß die Formel von der Unterversorgung mit öffentlichen Gütern nicht schlechthin gerechtfertigt erscheint“ (Z. 284). Doch auf eine nähere detaillierte Ausführung dieser Diagnose wartet der Leser vergebens. Nur indirekt geht der SVR auf dieses Thema ein, indem er versucht, Gründe dafür anzuführen, daß der staatliche Bereich die Grenze seiner Ausdehnungsmöglichkeiten fast erreicht hat und nur noch in geringem Ausmaß ausgedehnt werden kann (Z. 335).

Diese Auffassung stützt sich auf seine Hypothese, „daß wir uns den Grenzen der Abgabenbelastung nähern“ (Z. 334). Da er diese Aussage als eine Art „Naturgesetz“ — man könnte es das „Gesetz“ der konstanten Staatsquote nennen — ansieht, ist es nur konsequent, daß die politischen Empfehlungen des Rates praktisch alle darauf hinauslaufen, die vorhandene Staatstätigkeit effizienter zu machen, um die Versorgung mit öffentlichen Gütern über den Staat zu verbessern.

Es ist sicherlich nichts gegen eine größere Effizierung der Staatstätigkeit einzuwenden. Doch die Prämisse dieser Konklusion, das „Gesetz“ einer Konstanz der Staatsquote, ist in Zweifel zu ziehen: hier sind ähnlich viele Fragezeichen zu machen wie bei dem analogen Fall des „Gesetzes“ einer Konstanz der Lohnquote.

Mehr Strukturpolitik?

Unter dieser Überschrift setzt sich der SVR mit den Argumenten derjenigen auseinander, die „fordern, daß der Staat besser als bisher den Risiken der Zukunft vorbeugen müsse“ (Z. 291). Er wendet sich sowohl gegen diejenigen, die es als Aufgabe der Strukturpolitik ansehen, „die Unterschiede in den Lasten, die das zyklische Auf und Ab den Wirtschaftszweigen und den Regionen auferlegt, zu mildern, wenn nicht auszugleichen“ (Z. 291), als auch gegen andere Befürworter einer „aktiven“ Strukturpolitik, denen „zufolge ... der Staat die Struktur unserer Volkswirtschaft vornehmlich über die Lenkung der Investitionen vorausschauend und planend gestalten (soll)“ (Z. 291).

Die Forderung der ersteren tut der SVR mit dem Hinweis ab, daß dies gemäß der marktwirtschaftlichen Konzeption Aufgabe der Konjunkturpolitik und nicht der Strukturpolitik sei. Diese Aussage ist schon allein definitionsgemäß richtig, doch sie unterschlägt die Probleme, die z. B. dadurch entstehen, daß Konjunkturpolitik immer auch strukturelle Auswirkungen hat, so daß zumindest die Beziehungen zwischen Konjunktur- und Strukturpolitik geklärt werden müssen.

Gegen die Schaffung sektoraler und regionaler Strukturen nach Plan durch den Staat spricht in den Augen des SVR, daß „solche Strukturen ... in einer Marktwirtschaft das Substrat der wirtschaftlichen Entwicklung und damit der Niederschlag eines höchst komplizierten Abstimmungsmechanismus (sind), an dem alle beteiligt sind, die wirtschaftliche Entscheidungen fällen“ (Z. 291).

Hier bin ich mir nicht sicher, ob diese Aussage normativ oder explikativ gemeint ist. Wäre dies eine (explikative) Beschreibung einer tatsächlich existierenden Marktwirtschaft, so könnte der Rat daraus nicht ohne weiteres die Norm „keine Struktur nach Plan“ ableiten, weil er sich auch hier dem Vorwurf eines naturalistischen Fehlschlusses aussetzen würde.

¹⁰ Vgl. B e r n h o l z , P., Grundlagen der Politischen Ökonomie, Bd. 1 und 2 Tübingen 1972 und 1975 und die dort angegebene weitere Literatur.

Hat der SVR somit einen Eindruck dessen vermittelt, was nicht Aufgabe der Strukturpolitik sein soll, so ist man gespannt darauf zu erfahren, was nach Meinung des SVR positiv die Aufgabe der Strukturpolitik sein soll. Die Antwort, die der Rat gibt, lautet: „Die Strukturpolitik steht ... zu den Entwicklungstendenzen, die in Wirtschaft und Gesellschaft angelegt sind, in einer teils komplementären, teils subsidiären Beziehung, sie kann diese ergänzen, fördern auch in manchem beeinflussen, sie kann und soll sich nicht vornehmen, sie zu bestimmen“ (Z. 291).

Es bleibt dem Rat unbenommen, eine solche normative Explikation der marktwirtschaftlichen Ordnung vorzulegen. Doch stellt sich sofort die Frage, welche Argumente für eine solche Explikation vorgebracht werden und ob sie einer kritischen Prüfung standhalten.

Der SVR versucht eine solche Begründung anhand des Themas „Investitionslenkung“. Auf eine Kurzformel gebracht, lautet seine Argumentation folgendermaßen: Wenn der Staat ein Einwirkungsrecht bei der Entscheidung über Investitionen beansprucht, dann kommt es in weit höherem Maße als bei rein privaten Investitionsentscheidungen zu Fehlinvestitionen. Fehlinvestitionen ergeben kleinere Wachstumsraten, weniger schnell steigende Einkommen oder weniger Arbeitsplätze, was selbstverständlich negativ zu bewerten ist. Also sollte der Staat von der Lenkung der Investition Abstand nehmen (Z. 292). Die Logik dieser Aussagenkette ist einwandfrei. Doch kann man sie auch inhaltlich akzeptieren?

Offensichtlich hängt dies davon ab, ob der erste Satz wahr ist oder nicht. Anhaltspunkte für eine Entscheidung pro oder kontra gäbe es, wenn empirische Tests dieser Hypothese vorlägen. Doch der SVR hält die Wahrheit dieser Hypothese offenbar für so evident, daß er eine empirische Überprüfung wohl nicht für notwendig hält und es für ausreichend erachtet, auf das „Regulativ des Gewinninteresses“, auf die „Märkte als ein in seiner Effizienz unübertroffenes Informationssystem“ hinzuweisen. Ob aber solche Hinweise zur Stützung dieser Hypothese genügen, erscheint mir zumindest zweifelhaft.

Es ist nur logisch, wenn im Lichte der skizzierten normativen und explikativen Vorstellungen der SVR keinen Anlaß sieht, daß in Zukunft ein „Mehr“ an staatlicher Strukturpolitik in der „Sozialen Marktwirtschaft“ der Bundesrepublik getrieben wird. Für ihn sind die heutigen Sorgen ein überhöhtes Tempo des Strukturwandels, über strukturelle Arbeitslosigkeit unbegründet. Doch gilt dieser Optimismus der Sachverständigen nur unter der Voraussetzung, daß die Gewerkschaften eine „vernünftige“ Lohnpolitik betreiben: In dem durchaus legitimen Streben der Arbeitnehmerorganisationen, dem Markt abzuverlangen, was immer er dauerhaft hergibt, laufen sie Gefahr, sich in ihrem Drängen auf Lohnsteigerung allzu einseitig an den Möglichkeiten produktivitäts- und expansionsstarker Bereiche zu orientieren und die dort bei mäßigem Widerstand erzielbaren Erfolge zum Maßstab der allgemeinen Lohnbewegung zu machen“ (Z. 317). Eine solche Lohnpolitik würde nach Meinung des Rates zu „struktureller Arbeitslosigkeit“ führen, deren Vermeidung bzw. Beseitigung aber keine sinnvolle Aufgabe der Strukturpolitik sein kann.

Auch hier wieder—wie oben—„moral suasion“ an die Adresse der Gewerkschaften. Mit diesem Appell setzen sich die Sachverständigen aber m. E. mit sich selbst in Widerspruch. Auf der einen Seite erkennen sie das der marktwirtschaftlichen Konzeption nach durchaus legitime Streben der Arbeitnehmerorganisationen an, dem Markt abzuverlangen, was immer er hergibt. Auf der anderen Seite sehen sie aber gerade in diesem marktwirtschaftlichen Verhalten eine Gefahr für die strukturelle Entwicklung.

Krise der Marktwirtschaft?

Die Sachverständigen haben — wie gezeigt — versucht, diese Frage anhand der Problembereiche „Wachstum und Beschäftigung“, „Verteilungsgerechtigkeit“, „Versorgung mit öffentlichen Gütern“

und Strukturpolitik“ zu beantworten. Die Antwort lautet auf einen kurzen Nenner gebracht: die Marktwirtschaft ist prinzipiell kein Hindernis dafür, daß die anstehenden Probleme zur Zufriedenheit gelöst werden können. Oder anders gesagt: Marktwirtschaft — normativ und explikativ verstanden — ist in den Augen des SVR zwar eine notwendige aber keine hinreichende Bedingung für eine Lösung der Probleme. Hinreichend wäre, wenn ich den Rat richtig interpretiere, ein „vernünftiges“ Verhalten der am wirtschaftlichen und politischen Prozeß Beteiligten. Ganz deutlich wird dies, wenn die Sachverständigen immer wieder auf die „Verantwortung“ der Gewerkschaften hinweisen.

Doch besonders hier ist Kritik an der Argumentation des SVR angebracht. Die Sachverständigen machen es sich zu einfach, wenn sie immer da, wo sie nicht mehr weiter wissen, auf den deus ex machina Verantwortung“ hinweisen. Die Fragen, die sie sich manchmal stellen bzw. stellen sollten, aber nicht bzw. nicht zufriedenstellend beantworten, lauten doch: Warum verhalten sich die Beteiligten so „unvernünftig“ oder „unverantwortlich“? Was ist an institutionellen Veränderungen notwendig damit sich dieses Verhalten ändert? Bloße Appelle reichen, um es noch einmal zu wiederholen, dazu nicht aus, wie die Vergangenheit in ausreichendem Maße gezeigt hat.

Krise der Marktwirtschaft? Nicht unbedingt. Vielleicht aber eine Krise des Sachverständigenrates?

