



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
<http://ageconsearch.umn.edu>
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Schneider, H. K.: Sachzwang und wirtschaftspolitische Entscheidungsfreiheit. In: Schlotter, H.-G.: Die Willensbildung in der Agrarpolitik. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 8, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1971), S. 1-13.

SACHZWANG UND WIRTSCHAFTSPOLITISCHE
ENTSCHEIDUNGSFREIHEIT

von

H. K. S c h n e i d e r ,
Universität Köln

I

1. Wenn empirische Gegebenheiten "one best way" (SCHELSKY) des Handelns zwingend vorschreiben, liegt ein totaler Sachzwang vor. Die Akteure können nicht zwischen alternativen Zielen und Handlungen wählen, sondern nur noch vollziehen, was die empirischen Gegebenheiten ihnen auftragen. Für den Bereich der Wirtschaftspolitik bedeutet dies, daß die wirtschaftspolitischen Ziele und Mittel "gegeben" und der freien politischen Entscheidung entzogen sind. Ein totaler Sachzwang, dem nicht entronnen werden kann, schließt somit Entscheidungsfreiheit aus. Nur ein vermeidbarer Sachzwang berührt die Entscheidungsfreiheit der wirtschaftspolitischen Akteure nicht prinzipiell. Er ist ein Problem der Wirtschaftspolitik, der totale und zugleich unvermeidbare Sachzwang ein festes Datum.

Die Theorien von der Sachdeterminiertheit gesellschaftlichen Handelns werden in Teil I dargestellt, kritisiert und verworfen. Dabei kann nicht bestritten werden, daß der Sachzwang als Restriktion des Handelns - jedoch nicht als Präskription - in unserer komplexen politischen und gesellschaftlichen Wirklichkeit von erheblicher Bedeutung ist. Er geht, wie in Teil II dargelegt wird, auf eine Vielzahl von Ursachen zurück, die von der Politik nicht einfach hingenommen werden müssen. Teil III sucht nach zur Vermeidung dieser Sachzwänge geeigneten Mitteln prophylaktischer und kurativer Art.

- 2.1 Die Theorien von der Sachdeterminiertheit des Handelns begegnen uns in zwei Varianten: in einer "technizistischen" und in einer "historizistischen" Ausprägung.

Die "technizistische" Variante behauptet nach Helmut SCHELSKY 1): Aus dem Zusammenspiel von technologischen Gesetzmäßigkeiten und jeweiliger Lage läßt sich eindeutig ableiten, wie das politische, also auch das wirtschaftspolitische Handeln unter "sachlichen Gesichtspunkten" zu erfolgen hat. Damit wird die

-
- 1) SCHELSKY, H.: Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation. In: Auf der Suche nach Wirklichkeit (Gesammelte Aufsätze), Düsseldorf, Köln 1965, S. 439 ff., auszugsweise erschienen unter dem Titel "Demokratischer Staat und moderne Technik", In: atomzeitalter 1961, S. 99 ff.

eigentliche politische Entscheidung fiktiv, sie wird "weggeregelt". Die essentiell politischen Funktionen entfallen ganz, es geht nur noch darum, die Sachgesetzmäßigkeiten bei den Handlungen zu beachten; das Aufdecken dieser Sachgesetzmäßigkeiten ist einer kleinen Gruppe esoterischer Technologen übertragen. Das bedeutet - immer noch nach SCHELISKY - freilich nicht die Herrschaft dieser Kundigen, sondern die Herrschaft der Technik; denn die Technologen übersetzen lediglich in politische Handlungsanweisungen, was der Sachzwang vorschreibt.

So stellen sich die das Handeln orientierenden Ziele als eindeutige Implikationen sachlicher Erfordernisse dar, die durch empirische Analysen aufgedeckt werden. "Aus der Sache" folge, was zu tun sei! Eine normative Grundlegung der Ziele ist nach dieser Position nicht möglich. Wird sie trotzdem unternommen, so kann ihr lediglich eine "Rechtfertigungs-, allenfalls Milderungsfunktion" (Eugen KOGON) zugebilligt werden.

Die "technizistische" Variante des durch Sachzwang determinierten Handelns begegnet uns in vielen speziellen Ausprägungen. So z.B. für den Verkehrssektor: "Der PKW-Bestand wird sich bis 1980 voraussichtlich verdoppeln. Da das Straßennetz heute schon nicht genügt, muß seine Kapazität bis 1980 mindestens verdoppelt werden." Wer so argumentiert, akzeptiert die bestehende Organisation des Verkehrs, sei es, weil er sie für gut oder aber für nicht veränderlich hält, sei es, daß er über Erwünschtheit und Änderbarkeit nicht nachgedacht hat; indem er die bestehende Organisation des Verkehrs akzeptiert, übernimmt er zugleich alle faktischen Bedingungen, die auf diese Organisation zurückgehen. Ein weiteres Beispiel aus der Infrastrukturplanung: Richtzahlen, Faustzahlen und Erfahrungssätze determinieren das Sollen und degradieren die Investitionsentscheidung zu einem apolitischen technischen Kalkül, obwohl in Wahrheit normative Setzungen getroffen werden (allerdings im Gewande sachlicher Feststellungen). Und schließlich für die Stadtplanung: Dem Kommunalpolitiker und dem verplanten Bürger werden fix und fertige Entwürfe vorgelegt, die als Resultat technischer Gegebenheiten deklariert werden; Politikern und Bürgern verbleibt - von peripheren Änderungsmöglichkeiten abgesehen - lediglich die Akklamationsfunktion.

Damit sind Bereiche angesprochen, die auch den Volkswirt angehen. Infrastrukturplanung, regionale Wirtschaftspolitik und "urban economics" haben sich sogar zu einem der neuen Schwerpunkte unserer Disziplin herausbilden können. Die Entscheidungsfreiheit des Wirtschaftspolitikers scheint aber auch auf einer höheren Ebene durch Sachzwang "weggeregelt" zu sein, nämlich auf der Ebene der Entscheidung über die Wachstumsrate des Sozialprodukts. Folgt man nämlich der neoklassischen Wachstumstheorie, so ist die langfristige Wachstumsrate des Sozialprodukts durch die Werte der - angeblich - exogenen Variablen Bevölkerungswachstum und technischer Fortschritt determiniert: Die langfristige Wachstumsrate des Sozialprodukts pro Kopf entspricht der Rate des technischen Fortschritts (die freilich im Ungewissen verbleibt). Kurzfristig könne die Wirtschaftspolitik das wirtschaftliche Wachstum z.B. durch eine höhere Investitionsquote forcieren, langfristig müsse sie sich dem Diktat der Produktionstechnik beugen. Die Kapitalintensivierung könne auf lange Sicht gesehen, höchstens den Konsum pro Kopf erhöhen (und

auch dies nur bis zu einer exogen bestimmten Höhe), aber niemals die Wachstumsrate.

- 2.2 Die "technizistische" Variante soll allgemein kritisiert werden, ihre speziellen Ausführungen bleiben außer Betracht 1). Es sei lediglich vermerkt, daß die angeblich exogene Determiniertheit der langfristigen Wachstumsrate des Sozialprodukts pro Kopf einer Theorie zuzuschreiben ist, die ihren Erklärungsversuch zu früh abbricht. Die neoklassische Wachstumstheorie sieht im technischen Fortschritt Manna vom Himmel, jedenfalls nicht einen erklärungsbedürftigen und beeinflussbaren sozialen Prozeß.

Die Theoretiker der technizistischen Variante des durch Sachzwang determinierten Handelns deuten die Realität falsch. Niemand könnte bestreiten, daß unser Leben in allen seinen Bereichen Sachgesetzlichkeiten unterworfen ist. Sachgesetzlichkeiten sind praktische Restriktionen unseres individuellen und sozialen Handelns, begrenzen somit den Handlungsspielraum, und zwar nicht selten einschneidend. Diese Einengung des Handlungsspielraumes ist aber nicht gleichbedeutend mit einer Determinierung des Sollens durch das Sein. Zwar unternehmen die Technizisten offenbar nicht den logisch unhaltbaren Versuch einer Ableitung von Präskriptionen aus Seinsaussagen. Ihre zentrale These vom "Sachzwang der technischen Mittel, die unter der Maxime einer optimalen Funktions- und Leistungsfähigkeit bedient sein wollen" 2), erweist sich jedoch angesichts der Pluralität der Einsatzmöglichkeiten dieser Mittel allenfalls als Leerformel 3) - wenn man nicht soweit gehen will, bereits den behaupteten Anwendungszwang als solchen in Frage zu stellen. Eine Politik, die ihre Ziele scheinbar aus Sachgesetzlichkeiten ableitet, übernimmt in Wahrheit unreflektiert normative Setzungen, die sich im sprachlichen Gewand scheinbar sachlicher Aussagen verbergen.

-
- 1) Zur allgemeinen Kritik technizistischen Sachzwangdenkens. Vgl. KOGON, E.: Demokratischer Staat und moderne Technik. In: atomzeitalter 1961, S. 147 ff.
HABERMAS, J.: Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung. In: Humanität und politische Verantwortung, Festschrift für Hans Barth, hrsg. v. R. Reich, Erlenbach-Zürich und Stuttgart 1964, S. 56 ff.
BAHRDT, H.P.: Helmut Schelskys technischer Staat. In: atomzeitalter 1961, S. 195 ff.
KRAUCH, H.: Wider den technischen Staat, ebenda, S. 201 ff.
LOMPE, K.: Wissenschaftliche Beratung der Politik. Wissenschaft und Gesellschaft 2, Schriften des Forschungsinstituts für Gesellschaftspolitik und beratende Sozialwissenschaft e.V., hrsg. v. G. Weisser, Göttingen 1966, S. 37 ff.
OFFE, C.: Sachzwang und Entscheidungsspielraum. In: Stadtbauwelt, 60. Jg. (1969), S. 187 ff.
- 2) SCHELSKY, H.: Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation, a.a.O., S. 456.
- 3) Vgl. VENDE, R.E.: Planung wozu? Begriff, Verwendungen und Probleme volkswirtschaftlicher Planung. Baden-Baden 1969, S. 135.

2.3 In ihrer "historizistischen" Variante kann die Theorie der Sachdeterminiertheit politischen Handelns auf eine lange Tradition zurückblicken, auch im ökonomischen Bereich. Nach diesen Theorien ist der Gang der Dinge durch historische Entwicklungsgesetze bestimmt. Der Wissenschaft ist aufgetragen, diese Gesetze zu enthüllen und ihre Implikationen für das individuelle und das soziale Handeln deutlich zu machen. Die Politik müsse sich diesen Einsichten in die "objektiven Notwendigkeiten" historischer Situationen beugen, jeder Versuch, Ziele frei zu wählen, müsse scheitern. Freilich bedeute das "weder Tatenlosigkeit noch eigentlichen Fatalismus" 1), doch dürfe nur gehandelt werden, um die "Geburtswehen" (Karl MARX) naturgemäßer Entwicklungsvorgänge abzukürzen und zu mildern. Handeln erschöpft sich hier in "sozialer Hebammenkunst" (Karl R. POPPER).

Die klassische Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung und die marxistischen Theorien sind bekannte Beispiele des historizistischen Determinismus. Nach der klassischen Wachstumstheorie, vertreten durch Adam SMITH, Robert MALTHUS und J.St. MILL, durchläuft die Wirtschaft Phasen progressiven, dann degressiven Wachstums und erreicht schließlich den stationären Zustand mit Nettoinvestitionen von null und konstanter Bevölkerung. Allerdings deuten die meisten Autoren den stationären Endzustand als derart entfernt liegend, daß durch ihn das aktuelle Handeln nicht gebunden werde; die Handlungsbindung ergibt sich statt dessen aus dem Vertrauen auf die "unsichtbare Hand", deren Wirken nicht durchkreuzt werden dürfe. Karl MARX operiert mit "ehernen Bewegungsgesetzen der menschlichen Gesellschaft" und prophezeit dem Kapitalismus seinen unvermeidbaren Zusammenbruch. Das kapitalistische System müsse an seinen immanenten ökonomischen und gesellschaftlichen Strukturmängeln zugrunde gehen, und jeder Versuch, es durch Reformen zu retten, könne nur scheitern. (Der "späte" Friedrich ENGELS sah allerdings die Reformmöglichkeiten des kapitalistischen Systems als recht groß an. Freilich sei es in diesem System unmöglich, den grundlegenden Widerspruch zwischen Kapital und Arbeit zu beseitigen.)

Die historizistische Variante der Theorie von der Sachdeterminiertheit politischen Handelns hat lange Zeit hindurch auch unseren Städtebau und die Regionalplanung bestimmt, und zwar meist in enger Verbindung mit Vorstellungen organozistischer Heilskunde. Gerd ALBERS kritisierte sie in einem Übersichtsartikel über die Geschichte der Stadtplanung: Räumliche Planung wird (von den Vertretern dieser Theorie) als "Mittel der Anpassung der räumlichen Umwelt an einen gesellschaftlichen Prozeß angesehen..., der dem planenden Eingriff unzugänglich ist." 2) Die Ziele sind durch Entwicklungsgesetze oder -schlicht - durch Gesetze vom Leben vorgegeben, etwa durch das "alles Erdendasein beherrschende Gesetz des Lebens" 3). Einmal entdeckt, determinieren sie strikt, was geschehen soll. Politische Planung wird überflüssig, nur technische Planungen sind möglich und sinnvoll, und diese haben sich als "Anpassungsplanung" zu verstehen.

1) POPPER, K.R.: Das Elend des Historizismus, Tübingen 1965, S. 41.

2) ALBERS, G.: Über das Wesen räumlicher Planung. In: Stadtbauwelt, 60. Jg. (1969), S. 12.

3) REICHOW, H.B.: Organische Stadtbaukunst, Braunschweig 1948, S.197.

- 2.4 Die Kritik kann sich nicht mit den einzelnen Theorien befassen, es geht hier vielmehr allein um den Aussagecharakter sogenannter Entwicklungsgesetze und damit um ein Problem der Wissenschaftstheorie.

Aussagen über Entwicklungsgesetze der menschlichen Gesellschaft sind oft krypto-normativer Art, ihr empirischer Gehalt ist dann gleich null. Soweit sie aber empirischen Gehalt aufweisen, sind sie nicht genereller, sondern singulärer Art; mit anderen Worten: es handelt sich nicht um empirische Gesetze. Entwicklungsgesetze der menschlichen Gesellschaft treffen Aussagen über die einzelnen Phasen und die Phasenfolgen einzigartiger historischer Prozesse und sind durchweg so formuliert, daß sie mit den Mitteln der Wissenschaft nicht überprüft werden können. Manche sind sogar durch Alibiklauseln gegen Widerlegungsversuche gefeit: Sie gelten "der Tendenz nach", sie drücken einen "säkularen Prozeß" aus, eine Trendentwicklung. Ob die Vorhersagen von säkularen Prozessen wirklich wahr sind, läßt sich erst beurteilen, wenn das Jahrhundert vorbei ist. Vorher mag man mit höchster subjektiver Gewißheit an sie glauben, doch kann Überzeugung nicht überprüfbares Wissen ersetzen.

- 2.5 So verbleibt die Schlußfolgerung, daß die theoretischen Begründungsversuche eines streng sachdeterminierten Handelns nicht zu überzeugen vermögen:
- die technizistische Theorievariante verkennt die Vielfalt der Einsatzmöglichkeiten technischer Mittel;
 - die historizistische Theorievariante operiert mit historischen Entwicklungsgesetzen, deren empirischer Wahrheitsgehalt nicht überprüfbar ist.

II

1. Sachzwang kann völlig anders verstanden werden: nicht als die strikte Determinierung des Sollens durch das Sein, sondern als eine gravierende Beschränkung des Handlungsvermögens, die auf Fehler in der politischen Planung sowie auf bestimmte sozialpädagogische Unterlassungen zurückgeht. Wenn die politische Planung es z.B. zuläßt, daß immer mehr und immer schärfere Restriktionen das Handeln einschränken, so kann schließlich eine Situation entstehen, in der nur noch eine einzige Handlungsweise offensteht. Vordergründig gesehen, scheint auch hier "in der Sache" begründet zu sein, was geschehen kann und soll. In Wahrheit aber ist dieser "Sachzwang", das Entstehen solcher traumatischen Grenzsituationen, zumindest prinzipiell vermeidbar.
2. Es könnte versucht werden, eine faktische Determiniertheit politischen Handelns auf der Grundlage der im Anschluß an DOWNS 1) entwickelten Theorie der Demokratie zu behaupten. Nach dieser Theorie entscheidet sich der Wähler für die Partei bzw. die Kandidaten, deren Programm im ganzen seinen Präferenzen vergleichsweise am besten entspricht. Der Politiker paßt sein Programm den ihm bekannten oder von ihm vermuteten Wählerpräferenzen derart an, daß er die erwartete Stimmzahl maximiert. Damit gibt er für den Fall des Wahlerfolgs ein Versprechen ab, das sein späteres Verhalten binden kann. Der Politiker scheint bei seiner Zielwahl in der Wahl-

1) DOWNS, A.: An Economic Theory of Democracy, New York 1957.

phase durch die Präferenzen der Wähler und in der Handlungsphase durch sein an diesen Präferenzen ausgerichtetes Programm gebunden zu sein.

Tatsächlich reicht die Bindung jedoch in den seltensten Fällen soweit, daß sie die konkreten Ziele des politischen Handelns fixiert. Ein Wahlprogramm der Geldwertstabilisierung und des Wirtschaftswachstums z.B. schließt gewiß viele Zielsetzungen aus, läßt aber andererseits doch noch einen erheblichen Spielraum für die Konkretisierung des Zieles. Mit der Festlegung des Namens "Geldwertstabilität" ist ja weder etwas über die Messung dieser Zielvariablen (Messung an welchem Preisindex?) noch über ihre kritischen Werte (absolute oder "relative" Preisstabilität?) gesagt; die Politik kann zwischen mehreren alternativen Zielinterpretationen wählen. Im übrigen sind die Präferenzen des Wahlvolks selten präzise und zudem beileibe kein Datum, sondern Veränderungen, z.B. aufgrund von Gewöhnung an bestimmte faktische Verhältnisse oder auch aufgrund von Manipulationen, unterworfen. Änderungen im Programm des tatsächlichen Handelns gegenüber dem ursprünglich verkündeten sind daher fast immer möglich.

3. Während die nur scheinbar gegebenen Präferenzen der Wähler die Entscheidungsfreiheit der Politik nicht eng limitieren, sind fehlende Instrumente zweifellos ein wichtiger Grund dafür, daß die Entscheidungsmöglichkeiten der wirtschaftspolitischen Akteure in einigen Bereichen und in bestimmten Lagen erheblich eingeschränkt sind.

So muß Inflation hingenommen werden, wenn das Ausland inflatiert, freier Güter- und Kapitalverkehr besteht und die Wirtschaftspolitik den Wechselkurs nicht ändern will oder (z.B. aufgrund internationaler Vereinbarungen) nicht ändern kann. Versuche, den inländischen Preisauftrieb mit Mitteln der binnenwirtschaftlichen Stabilisierungspolitik zu bekämpfen, können unter diesen Umständen nur temporäre Erfolge zeitigen. Die entstehende Kosten- und Preisdisparität zum Ausland wird einen Inflationsimport bewirken, der diese Disparität schließlich aufhebt. Solange eine Aufwertung der inländischen Währung tabu ist, erzwingen die Verhältnisse den Verzicht auf eine wirksame Politik der Preisstabilität.

So müssen Zielkonflikte hingenommen werden, wenn die Instrumente fehlen oder nicht eingesetzt werden, die den Konflikt ausräumen könnten. Als Beispiel möge der Konflikt zwischen Vollbeschäftigung und Geldwertstabilität dienen, den die modifizierte Phillipskurve beschreibt. Derartige Konfliktkurven sind mittlerweile für alle Industrieländer statistisch verifiziert worden, und immer wieder wird der statistische Nachweis ihrer Existenz als empirischer "Beweis" für die Unvermeidbarkeit des Konflikts ausgegeben. Wiederum wäre der Bereich der politischen Entscheidungsfreiheit stark eingeschränkt, zwar nicht auf "one way" des Handelns begrenzt, aber doch immerhin auf die Wahlmöglichkeiten dieser Zieltransformationskurve. Alle Alternativen unterhalb der Kurve wären ausgeschaltet, die Zielwahl wäre begrenzt. Dieses Ausschalten der besseren Alternativen erklärt sich aus dem Fehlen von Instrumenten, die geeignet sind, den Konflikt zu beseitigen oder zumindest zu mildern. Ob die von mehreren Ländern als stabilisierungspolitisches Mittel praktizierte Einkommenspolitik sich hierzu wirklich eignet oder nach Ergänzung durch weitere Instrumente eignen könnte, kann im Referat nicht untersucht werden. Hier geht es um das allgemeinere Problem: nicht jeder wirt-

schaftspolitische Zielkonflikt ist unvermeidbar, vielmehr muß immer erst geprüft werden, ob er nicht, ggfs. durch neue Instrumente, bekämpft werden kann. Gelingt das, so gewinnt die Wirtschaftspolitik Handlungsspielraum zurück.

4. Fehlende Institutionen sind der zweite Grund für die oft erheblich beschränkten Entscheidungsmöglichkeiten der wirtschaftspolitischen Akteure. Weil die Institutionen fehlen, die eine wert- und sachgerechte Bewältigung bestimmter Aufgaben verlangt, üben die faktischen Gegebenheiten einen Sachzwang aus, der die Handlungsfreiheit erheblich einschränkt. In einigen Fällen sind fehlende Institutionen zugleich die Ursache für fehlende Instrumente (II, 3.) und für eine fehlende Zielplanung (II, 7.). So kann die schon erwähnte Einkommenspolitik (besser wäre die englische Bezeichnung income policy, weil diese Bezeichnung nur im Zusammenhang mit der stabilisierungspolitischen Aufgabe benutzt wird) nur dann wirksam betrieben werden, wenn für sie eine besondere Institution geschaffen wird.

Das Fehlen geeigneter Institutionen ist vor allem in der Stadt- und Regionalplanung beklagt worden 1). Die überkommene Verwaltungsstruktur, die geltende Eigentumsordnung und die Finanzordnung erschweren eine den Bedürfnissen der Menschen gerecht werdende Strukturierung der räumlichen Nutzung erheblich, ja, diese Bedürfnisse können nicht einmal artikuliert werden, wenn eine für die Gesamtplanung zuständige Institution fehlt. So wird in den infrastrukturellen Planungen immer wieder nach reinen "Sachgesichtspunkten" entschieden, weil Institutionen fehlen, die sich um eine Klärung des Zielproblems und der Frage nach dem gesellschaftlichen Stellenwert der alternativen Projekte und Programme bemühen. Für die Stadt- und Regionalplanung geht es m.E. vor allen Dingen darum, Institutionen zu schaffen, die den bisher nur Verplanten die Möglichkeit eröffnen, aktiv an der Planung der Entscheidungen mitzuwirken.

Institutionen können auch für die falsche Aufgabe eingesetzt sein und fehlen dann dort, wo sie benötigt werden. Als Beispiel möge der Kohlebeauftragte der Bundesregierung dienen. In dieser Funktion, als Kontrollinstanz für die Kohlewirtschaft, ist er glatt entbehrlich, weil die Energiekonkurrenz eine durchaus wirksame Kontrolle der Kohleanbieter auszuüben vermag - falls die Wirtschaftspolitik sie nicht daran hindert. Dringend erforderlich wäre dagegen ein Bundesamt für den gesamten Energiesektor, weil der Markt und die Konkurrenz in wichtigen Bereichen nicht wirken und behördliche Preiskontrollen sowie Wettbewerbsaufsicht nicht genügen, um volkswirtschaftliche Fehlentwicklungen, z.B. im Energieaußenhandel oder bei den Investitionen, zu verhindern.

5. Der dritte Grund dafür, daß die Handlungsmöglichkeiten der wirtschaftspolitischen Akteure durch Fehler in der politischen Planung stark eingeschränkt sind, ist eine Wirtschaftspolitik, die nur reagiert (womöglich noch verspätet) und nicht antizipiert, d.h. darauf verzichtet, Lösungen für wahrscheinliche oder mögliche Problemlagen vorzusehen. Diese Wirtschaftspolitik des Zwartens und der Entscheidungsverzögerung wird immer wieder von der Entwicklung überrollt. Sie gerät in Situationen ohne Entscheidungsfreiheit, die nur "one way" des Handelns zulassen.

1) So unlängst von OFFE, C.: a.a.O.

6. Eine sachlich oder zeitlich zu enge Definition des zu lösenden wirtschaftspolitischen Problems ist der vierte Grund dafür, daß eine falsche Planung der Politik die Entscheidungsfreiheit der Akteure unnötigerweise einschränkt.

Oft wird die wirtschaftspolitische Lösung für Probleme eines bestimmten Wirtschaftssektors im Sektor selbst gesucht, obwohl die eigentlichen Ursachen dieser Probleme ganz woanders liegen. Wenn die Ursachen nicht bekämpft werden können, z.B. weil sie im Ausland liegen, verbleibt nur eine Neutralisierungstherapie; die Beschränkung der wirtschaftspolitischen Aktion auf den Sektor ist dann völlig korrekt. Besteht dagegen die Möglichkeit ihrer wirksamen Bekämpfung, hält man aber trotzdem daran fest, Maßnahmen für den betreffenden Sektor zu konzipieren, so bedeutet dies oft eine Verfälschung des wirklichen wirtschaftspolitischen Problems. Außerdem aber wird dadurch der Entscheidungsspielraum der wirtschaftspolitischen Akteure eingeengt, die jetzt unter den Sachzwang der sektoralen Bedingungen geraten und die meist aussichtsreicheren Lösungen in den anderen Bereichen übersehen oder ausklammern. Die Kampfansage der Bundesregierung, mit einem Quasimietenstopp der Mietensteigerung zu begegnen, möge dies illustrieren. Es ist eine Schlacht mit untauglichen Waffen auf dem falschen Schlachtfelde - statt auf den Gebieten der Inflationsbekämpfung, der Reformierung der öffentlichen Bauförderung, der Strukturbereinigung der Bauindustrie u. a. m.

Auch ein zeitlich verengter Blickwinkel kann Sachzwang, genauer: den Zwang der falschen Sache bewirken. Indem ein Problem für einen kürzeren als seinen wahren zeitlichen Bezugsrahmen definiert wird, verringern sich die Handlungsmöglichkeiten für die Wirtschaftspolitik. Typisch ist dieser Kardinalfehler in der Diskussion und wirtschaftspolitischen Planung von konjunkturpolitischen Maßnahmen. Vorgänge, die regelmäßig in einer bestimmten Phase des Konjunkturverlaufs auftreten, werden immer wieder zeitlich isoliert behandelt und nicht im Zusammenhang des Konjunkturzyklus untersucht.

7. Daß die wirtschaftspolitische Entscheidungsfreiheit durch Sachzwang erheblich eingeschränkt wird, ist oft auch einer fehlenden oder lückenhaften Planung der Ziele und sonstigen Normen zuzuschreiben. Wenn eine umfassende Planung der Normen fehlt, begeben sich die wirtschaftspolitischen Akteure der Möglichkeit einer Aufstockung ihres zumeist bescheidenen Informationsbestandes über Handlungsmöglichkeiten und damit im wesentlichen auch der Möglichkeit einer echten Filterung von Handlungsalternativen nach Maßgabe ihrer sozialen Relevanz. So kann sich das wirtschaftspolitische Modell selbständig machen, wie es ja nicht gerade selten festzustellen ist. Der Konstrukteur des Modells formuliert es nach seiner eigenen Präferenz und wählt eine Zielfunktion sowie normative Restriktionen, die in den Algorithmus hineinpassen. Eine höchst subjektive Interpretation der Realität und des Erwünschten beschränkt dann die wirtschaftspolitische Entscheidung. Denn weil die politischen Akteure sich nicht dem Vorwurf eines Handelns gegen die Vernunft aussetzen wollen, verbleibt ihnen nur noch auszuführen, was das Modell bzw. sein Konstrukteur diktiert.

Fehlende oder lückenhafte Planung der Normen kann mit dem Fehlen einer Institution zusammenhängen, die sich dieser Aufgabe annimmt.

8. Die genannten fünf Gründe dürften gegenwärtig die wichtigsten Ursachen für eine erhebliche Einschränkung des wirtschaftspolitischen Entscheidungsspielraums sein. Es handelt sich dabei in allen Fällen um Gründe, die zumindest prinzipiell eliminierbar sind. Damit ist das dritte Problem meines Referats, die Therapie zur Überwindung von vermeidbaren Sachzwängen, angesprochen. Ich beschränke mich im folgenden auf zwei Therapievorschläge: auf die Einführung einer Planung der Normen und auf die Betonung der sozialpädagogischen Aufgabe unserer Wissenschaften.

III

1. Hinter den genannten Gründen für vermeidbare faktische Einschränkungen des Handlungsspielraums stehen - neben anderen Ursachen - vor allem ein unzureichender Informationsstand hinsichtlich der möglichen Alternativen im Ziel- und Mittelbereich sowie vorgefaste Meinungen bei Akteuren und Öffentlichkeit hinsichtlich der Durchsetzbarkeit ungewohnter Aktionen. Bessere Planung und intensivere Öffentlichkeitsarbeit sind daher naheliegende Therapievorschläge.
2. Planung ist systematische Vorbereitung von Entscheidungen durch Demonstration alternativer Entwicklungen (unter Einschluß der Instrumente, die diese Entwicklungen in Gang setzen) 1). Planung hat zunächst einmal systematisch aufzudecken, welche Instrumente sich für die Verwirklichung politisch artikulierter Zielvorstellungen eignen. Bleibt sie hierbei im Bereich der bekannten und probierten Instrumente, so unterliegt das dann noch verbleibende Handlungsfeld vergleichsweise engen Begrenzungen. Stellt sie jedoch systematisch auf die Suche nach neuen Instrumenten ab, so kann sie den Handlungsspielraum unter Umständen entscheidend erweitern, ja sogar Zielkonflikte ganz eliminieren 2). Dieser strategische Ansatz für die Verbesserung der Planung, der über das bekannte Schema des politischen Modells, für gegebene Ziele die Werte gegebener Instrumentvariablen zu bestimmen, hinausweist, genügt freilich noch nicht, um die Wirtschaftspolitik von ihren ärgsten faktischen Restriktionen zu befreien.

Entscheidend für die Wiedergewinnung der Handlungsfreiheit der Wirtschaftspolitik ist vielmehr die Instituierung einer Planung, die Ziele und sonstige Normen nicht mehr als exogen vorgegeben ansieht, sondern auch und gerade die Entscheidung über Ziele und Normen systematisch erweitert. Das bedeutet nicht, daß die Planung oder der Planer die politische Wertung verdrängt und damit die Entscheidung ersetzt. Vielmehr soll durch eine selektive Informationssuche und eine interpretierende Informationsverarbeitung das Zielfeld erweitert und mit allen seinen Wertimplikationen verdeutlicht werden. Die Planung soll nicht nur solche Ziele aufzeigen, "die den Entscheidenden gewissermaßen vor Augen stehen" 3), sondern sie soll auch völlig neue, letztlich sogar kon-

1) SCHNEIDER, H.K.: Planung und Modell. In: Zur Theorie der allgemeinen und der regionalen Planung, Beiträge zur Raumplanung, hrsg. vom Zentralinstitut zur Raumplanung an der Universität Münster, Bd. 1, Bielefeld 1969, S. 42.

2) Vgl. oben S. 6 f.

3) VENTE, R.E.: a.a.O., S. 94.

kret-utopistische Zieldimensionen in ihre Reflektionen einbeziehen. Nur so kann der Blick über die eingefahrenen Wertkategorien hinausgelenkt werden, nur so rückt auch die Vordergründigkeit einer Betrachtung, die an eine Sachdeterminiertheit politischen Handelns glaubt, ins Bewußtsein.

Die Bedeutung dieser Zielplanung kann am Beispiel einer Wachstumsplanung verdeutlicht werden. - Es geht hier nicht etwa darum, nur eine globale Wachstumsrate des Sozialprodukts als Ziel vorzugeben und dann aufzuzeigen, wie diese Wachstumsrate verwirklicht werden kann. Vielmehr ist bereits das Wachstumsziel als solches durch eine Ausleuchtung seiner mannigfachen Dimensionen zu planen, d.h. alle Nutzen und Kosten wirtschaftlichen Wachstums müssen identifiziert und bewertet werden, damit rational entschieden werden kann. Im einzelnen:

Als erstes ist den Entscheidungsträgern zu verdeutlichen, daß die Definition des Wachstumszieles davon abhängt, welches "prime goal" 1) mit dem (instrumentellen) Wachstumsziel letztlich angestrebt wird.

Sodann sind die im Gefolge der angestrebten Wachstumsrate auftretenden Nutzen und Kosten zu identifizieren und zu bewerten. Hierbei tauchen mannigfache Schwierigkeiten auf, die an dieser Stelle nicht diskutiert werden können. Allein die Art der verursachten Nutzen und Kosten soll hier explizit gemacht werden. Dabei ist zweckmäßigerweise zwischen Nutzen und Kosten im engeren ökonomischen und im weiteren gesellschaftlichen Sinne zu unterscheiden. Die letzteren umfassen sämtliche ökonomischen Elemente, berücksichtigen darüber hinaus jedoch auch die Minder- bzw. Mehrererfüllung anderer gesellschaftlicher Ziele als Nebenwirkungen des Wachstumszieles.

Betrachten wir zunächst die Frage der Kosten! Der Fall, daß Wachstum keine ökonomischen Kosten verursacht, ist nur für eine Volkswirtschaft vorstellbar, deren Ressourcen bisher unterbeschäftigt waren. Bei Vollbeschäftigung der Ressourcen gibt es eine Reihe von "ökonomischen Kosten" einer geplanten Wachstumsbeschleunigung:

- Erhöhung der Wachstumsrate kann einen temporären Verzicht auf Freizeit erfordern, sie erfordert fast immer den Verzicht auf ein Mehr an Freizeit, und zwar insbesondere bei sinkender Erwerbsquote.
- Jede Erhöhung der Wachstumsrate impliziert einen temporären Konsumverzicht bzw. einen Verzicht auf die volle Ausnutzung einer möglichen Konsumsteigerung bei Beibehaltung der bisherigen Investitionsquote. Denn die Erhöhung der Quote der realen Investitionen ist erforderlich, um durch steigende Kapitalintensität und verstärkte Ausnutzung des im Kapital verkörperten technischen Fortschritts die Wachstumsrate langfristig zu erhöhen; und die Erhöhung der Investitionen in geistiges Kapital ist erforderlich, um den technischen Fortschritt zu stimulieren und seine Diffusion zu beschleunigen.

1) DAHL, R.A. und LINDBLÖM, C.E.: Politics, Economics and Welfare. Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes. New-York, London 1953, (Harper Torchbook Edition 1963), S. 26.

Zu diesen Wachstumsbeschleunigungskosten im engeren ökonomischen Sinne treten noch weitere hinzu, die sich aus Einbußen in den Erfüllungsgraden der Ziele Sicherheit, Gerechtigkeit und Freiheit ergeben können.

Der Wachstumsprozeß ist nach Schumpeter ein Prozeß der schöpferischen Zerstörung. Alte Kapitalgüter müssen durch neue ersetzt werden, bisherige Produktionsverfahren werden durch neue abgelöst, alte Produkte werden durch neue und überlegene substituiert, herkömmliche Sozialstrukturen lösen sich auf, bisher gültige Verhaltensnormen werden durch neue ersetzt; usw. Das bedeutet, daß die Stabilität und die Sicherheit, die der überschaubare und sicher stets wiederkehrende Ablauf des Geschehens in einer stationären Gesellschaft dem Einzelnen bringt, einer Instabilität, Ungewißheit und Unsicherheit geopfert werden muß. Je höher die angestrebte Wachstumsrate, desto umfassender und stärker die notwendigen Änderungen in der Wirtschafts- und Sozialstruktur, umso größer auch der dem Einzelnen zugemutete Verzicht auf Stabilität und Sicherheit, d.h. umso höher sind diese im persönlichen Bereich eintretenden Kosten eines beschleunigten Wachstums.

Es ist außerdem keineswegs gewiß, daß eine höhere Investitionsquote durch verteilungsneutrale Mittel realisiert werden kann. Wenn die Investitionstätigkeit der Unternehmer nur durch staatliche Anreize in Form von Steuererleichterungen angeregt werden kann, so werden diese die Einkommensverteilung ungleichmäßiger machen. Dadurch entstehen soziale Kosten in der Gestalt von Zieleinbußen beim Ziel Verteilungsgerechtigkeit.

Ferner ist es durchaus denkbar, daß ein verstärktes Wachstumszieleinbußen bei dem Freiheitsziel mit sich bringt. Jede Leistungsgesellschaft opfert persönliche Freiheit auf dem Altare der wirtschaftlichen Effizienz!

Es soll hier davon abgesehen werden, die Liste der tatsächlichen oder möglichen Kosten fortzusetzen. Ich möchte vielmehr noch einige Worte zu der Frage des Nutzens eines beschleunigten Wachstums sagen. Dieser Nutzen besteht, im engeren ökonomischen Sinne gesehen, in dem höheren Konsum (einschließlich der ausgedehnteren Freizeit) in der Zukunft. Gesellschaftlich gesehen, kommen noch als weitere mögliche Nutzenelemente eines beschleunigten Wachstums hinzu:

- Der vergrößerte Spielraum für eine konfliktfreie oder konfliktärmere Redistribution von Volkseinkommen und Vermögen;
- Größere Möglichkeiten in der Entwicklungshilfe;
- Verbesserungen im System der sozialen Vorsorge;
- Evtl.: Hebung des nationalen Prestiges (ein Nutzen beschleunigten Wirtschaftswachstums, der vor allem in den ersten Jahren der französischen Wirtschaftsplanung eine gewichtige Rolle gespielt hat).

3. Im Beispiel der Wachstumsplanung wurde die Grenze zur kreativen Einsatzmöglichkeit der Planung noch nicht wesentlich überschritten. Ist das der Fall, stellt eine Planung altbekannte Handlungsmuster in Frage, indem sie neue Ziele und neue Instrumente vorschlägt und neue Institutionen mit deren Einsatz betrauen will, so muß mit massiven Widerständen gegen diese Empfehlungen gerechnet werden. Deshalb ist es unerlässlich, das gesellschaftliche und politische Klima erst zu schaffen, in dem derartige Reformen mög-

lich werden. Es geht also darum, eine Aufgeschlossenheit der Öffentlichkeit und der Politiker für neue, bislang unbekanntere Handlungsalternativen zu schaffen. Hierin sehe ich eine der wichtigsten politischen Aufgaben der Wissenschaft und des Wissenschaftlers unserer Zeit.

Dem Volkswirt insbesondere ist aufgetragen, das Wissen über volkswirtschaftliche Zusammenhänge in der Öffentlichkeit zu verbreiten und zu vertiefen. Die Aufgabe müßte schon bei dem Ausbau des schulischen Lehrprogramms ansetzen; der "Wirtschaftskunde" und ebenso der "Sozialkunde" wird heute in der schulischen Ausbildung ein nur geringer Stellenwert zugeschrieben. Darüber hinaus und abgesehen davon, bleibt noch die Aufgabe des Wissenschaftlers, alle die Öffentlichkeit erreichenden Kommunikationsmittel zu benutzen, um volkswirtschaftliches Wissen zu verbreiten. Selbstverständlich hängt der Erfolg dieser Öffentlichkeitsarbeit entscheidend von der Art und Weise der Informationsvermittlung und insbesondere von der Sprache ab, deren sich der Wissenschaftler hierbei bedient.

Es ist zu bedauern, daß die Wissenschaftler in unserem Lande - ganz im Unterschied zu den angelsächsischen oder den romanischen Ländern - den Stellenwert ihrer Öffentlichkeitsarbeit durchweg niedrig ansetzen. Zu einem Gutteil ist das sicherlich einem ungeschriebenen Berufscodex zuzuschreiben: "Wer hierzulande auf sprachlichen Ausdruck hält, wer zwischen Fachwissenschaft und Publizistik vermitteln will, bekommt nicht selten das Mißtrauen der Zunft zu spüren und wird gerne als Journalist abgetan" - 1). Vor allem die Unfähigkeit von Wissenschaftlern, sich von der für die fachinterne Kommunikation unerläßlichen Sprache zu lösen und sich für die Öffentlichkeit verständlich auszudrücken, hat den Erfolg der bisher mehr sporadischen und nicht systematischen Öffentlichkeitsarbeit von Wissenschaftlern stark beeinträchtigt.

So ist es sicherlich verfehlt, eine Strategie des "deficit spending" mit komplizierten Multiplikatorstudien - womöglich noch unter Verwendung von Termini wie marginaler Spar- und Importquote, Investitions- und Liquiditätselastizität - zu begründen, anstatt die Zusammenhänge einfacher auszudrücken. Wie ein schwieriges Kommunikationsproblem gelöst werden kann, demonstriert z.B. die Arbeit von GALBRAITH "The Affluent Society", die das Umweltschutz- und Infrastrukturproblem in den Vereinigten Staaten zu einem öffentlichen Anliegen gemacht hat. Dieses Buch zeigt, zu welcher Macht die Wissenschaft in unserer Gesellschaft und auch im politischen Bereich werden kann. In der Bundesrepublik haben vor allem die Gutachten des Sachverständigenrats zur Beurteilung der wirtschaftlichen Entwicklung Öffentlichkeitsarbeit geleistet. Derart ermutigende Beispiele widerlegen auch das gelegentlich anzutreffende Vorurteil, wonach die Abstraktheit und Komplexität der zu vermittelnden Sachverhalte ein unüberwindliches Kommunikationshindernis darstellten. Daß der Abstraktionsgrad keine Kommunikationsbarriere sein muß, "...bewies schon der Übergang vom ptolemäischen zum kopernikanischen Weltbild; daß nicht die Sonne auf- und untergeht, sondern die Erdbewegung die

1) MORDEL, A.: Politik und Wissenschaft, Zeit-Fragen 2, hrsg. von W. Hennis, Hamburg 1967, S. 111.

Sonne sichtbar und unsichtbar werden läßt, ist eine mit dem Augenschein schwierig zu vereinbarende, dennoch aber heute bis ins letzte Dorf hinein durchgesetzte Erkenntnis" 1). Es ist auch kein Grund zu der Annahme, der Abstraktions- und Komplexitätsgrad volkswirtschaftlicher Zusammenhänge bereite schlechthin größere Verständnisschwierigkeiten, als der naturwissenschaftlicher oder technischer Sachverhalte. Daher scheint die sozialpädagogische Aufgabe, einmal erkannt und richtig angegangen, allemal lösbar zu sein.

4. Die hier vertretene Position mag vielen als überaus optimistisch erscheinen. Die Überwindung oder zumindest Milderung von "Sachzwängen" ist kein utopisches Vorhaben, sie scheint vielmehr lösbar zu sein, wenn der Bewußtseinshorizont der Individuen für die zu lösenden Probleme durch darauf gerichtete Informationstätigkeiten unter Einsatz der Wissenschaft erweitert wird. Damit wird die Wissenschaft aber auch zu einem Machtfaktor, durch den es möglich wird, überkommene Machtstrukturen, die einer gesellschaftlich befriedigenden Lösung unserer drängenden Probleme entgegenstehen, schrittweise zu verändern.

1) SCHMÖLDERS, G.: Die Politiker und die Währung. Schriftenreihe zur Geld- und Finanzpolitik. Hrsg. von H.J. Abs, A. Hartmann und G. Schmolders, Bd. VI, Frankfurt/M. 1959, S. 138.