

WILHELM DREIER

Zum Problem der Koordination von Wirtschafts- und Sozialpolitik

Zugleich ein Beitrag zur Frage der überbetrieblichen Mitbestimmung
und Sozialpartnerschaft

I. DIE ORDNUNGSPOLITISCHE FRAGESTELLUNG

Seitdem in den alten Industrieländern der Kampf um die Entproletarisierung geführt wird, verbindet sich mit dem erstrebten Ziel der Demokratisierung von Staat und Wirtschaft die Vorstellung, auf diese Weise auch die Selbstentfremdung des Menschen zu überwinden. Dabei war es für das 19. Jahrhundert selbstverständlich, nur bei gleichzeitiger politischer und wirtschaftlicher Demokratisierung zur vollen Integration des »Vierten Standes« in die Gesellschaft zu gelangen. Mit dem Wachsen der politischen Demokratie ist jedoch, ohne daß die unterschiedlichen Forderungen nach einer »Wirtschaftsdemokratie« erfüllt wurden, diese Integration gewaltige Schritte vorangekommen. Es ist darum verständlich, daß die noch offenen Fragen und die noch ungelösten Probleme einer integrativen Ordnung der Gesellschaft und Wirtschaft mit dieser Diskrepanz verbunden werden. Man verweist heute nicht selten auf die politische Demokratie, um auch in der Wirtschaft die letzten Überreste einer Fremdbestimmung des Menschen zu beseitigen. Das Ziel der »Wirtschaftsdemokratie« wird weithin heute als die volle Mitbestimmung und Mitverantwortung aller im Wirtschaftsprozeß Verbundenen umschrieben. »Im rechtsstaatlich geordneten Gemeinwesen unterliegt das behördliche Ermessen nicht nur der verwaltungsrechtlichen, sondern auch der politischen Kontrolle durch die Gewaltunterworfenen; etwas dem Vergleichbares sollte es«, so betont *O. von Nell-Breuning*, »auch im Herrschaftsverband des Unternehmens geben«¹. Der große Theoretiker der »Wirtschaftsdemokratie«

¹ *O. von Nell-Breuning*, Worum geht es bei der Mitbestimmung? In: *Stimmen der Zeit*, H. 4, 1966, S. 275.

mit sozialistischen Zielvorstellungen, *F. Naphtali*, meinte zwar 1927: »Die Idee der Wirtschaftsdemokratie kann nur dann in einem Land lebendig werden, wenn die Arbeiterschaft dieses Landes schon bestimmte Erfahrungen in der politischen Demokratie hat«². Aber auch er betonte, »daß die politische Gleichberechtigung allein noch keine wahre Gleichberechtigung« sei³. Im Zusammenhang der Kontroversen über die Mitbestimmungsforderungen des Bochumer Katholikentages 1949 vertrat *J. Höffner* den Standpunkt, daß »in einer bestimmten geschichtlichen Situation eine bestimmte Staatsform praktisch die einzig angemessene sein kann, wie es z. B. in der Moderne die Demokratie sein dürfte. Ähnliches gilt von der Betriebsverfassung«. *J. Höffner* forderte darum »eine möglichst breite Übertragung von Mitverantwortung, Mitwirkung und Mitbestimmung an die Arbeiterschaft«. Er hielt 1949 diese »nicht nur für höchst angemessen, sondern geradezu für notwendig. Die Gründe liegen« nach *Höffner* »einmal in der rechtlichen Struktur vieler Betriebe, die reine Kapitalgesellschaften sind, vor allem aber in der geistigen Struktur der modernen Arbeiterschaft, die nach Selbständigkeit, Mitverantwortung und Mitbestimmung strebt. Im politischen Raum« habe »diese geistige Haltung schon längst zur Demokratie geführt«. Im Sinne des auch in Bochum vertretenen engen, ja, unlösbaren Zusammenhangs von betrieblicher und überbetrieblicher Mitbestimmung sollen nach *Höffner* auch »im überbetrieblichen Raum Unternehmer und Arbeiter in den Fragen der wirtschaftlichen und sozialen Gesetzgebung, der Wirtschaftsplanung und dgl. gleichberechtigt zusammenarbeiten«⁴.

Inzwischen hat sich die Diskussion weithin der betrieblichen Mitbestimmung, so wie sie in der Bundesrepublik verwirklicht oder in Ausweitung des gesetzlich Gegebenen gefordert wird, zugewandt. Mit Recht verweisen die Gegner eines vollen wirtschaftlichen Mitbestimmungsrechts der Arbeitnehmer auf die nur schwache Analogie zwischen den Möglichkeiten einer politischen und einer wirtschaftlichen Demokratie. Nichts scheint einleuchtender, als daß in einer von Unternehmerinitiative getragenen Marktwirtschaft die Fremdbestimmung des Arbeitnehmers durch Mitbestimmung zwar gemildert, jedoch nicht im Sinne totaler Demokratisierung aufgehoben werden kann. Diesen

² *F. Naphtali*, *Wirtschaftsdemokratie*, Neudr. Frankfurt 1966, S. 13.

³ Ebd. S. 15.

⁴ *J. Höffner*, *Zehn Thesen zur Mitbestimmung*, in: *Gesellschaftspolitik aus christlicher Weltverantwortung. Joseph Höffner, Reden und Aufsätze*, hrsg. von *W. Schreiber* und *W. Dreier*, Münster 1966, S. 441 u. 442.

Fragen und Problemen, wie auch den sozialistischen oder syndikalistischen Zielen einer Umwandlung der Wirtschaftsordnung von unten nach oben, soll hier nicht weiter nachgegangen werden. Ohne den engen Zusammenhang von betrieblicher und gesamtwirtschaftlicher Ebene zu übersehen, möchten wir die Fragen einer demokratischen Koordination unserer Wirtschafts- und Sozialpolitik auf der überbetrieblichen Ebene näher angehen. Ob es sich dabei um die Weiterführung der Diskussionen über die »Wirtschaftsdemokratie« oder um Überlegungen zur Integration des gesellschaftlichen Teilbereichs »Wirtschaft« in unsere demokratische Ordnung handelt, kann, formal gesehen, dahingestellt bleiben. Da der Weg unserer Überlegungen jedoch aus der wirtschaftspolitischen Theorie zu gesellschaftspolitischen Integrationsforderungen verläuft, ist kein Anknüpfungspunkt aus der bisherigen Diskussion über »Wirtschaftsdemokratie« oder »Mitbestimmung« gegeben. Dem Wirtschafts- und Sozialpolitiker wird jedoch die zwingende Notwendigkeit einer solchen Argumentation aus den gewählten wirtschaftstheoretischen Ansätzen einleuchten. Die ungelösten Ordnungsprobleme unserer Gesellschaftswirtschaft sollten nicht nur aus dem Geist demokratischer Mitverantwortung aller Glieder der Gesellschaft, sondern auch – und dem ist hier das besondere Augenmerk gewidmet – aus der formal- und materiallogischen Stringenz wirtschaftstheoretischer Analysen angegangen werden. Daß diese am Ende der gesellschaftspolitischen Zielorientierung bedürfen, wird theoretisch kaum in Frage gestellt. Die letztverantwortliche, souveräne Instanz zur Durchsetzung dieser Ziele und gesamtgesellschaftlichen Werte ist auch in der Demokratie der Staat. Seine autoritäre Kompetenz zur Koordination allen wirtschafts- und sozialpolitischen Handelns ist mehr als umstritten. Die Frage der Demokratie in Staat und Wirtschaft ist darum zugleich ein Problem der sozialen Einheit und der sie sichernden Autorität.

II. DIE WIRTSCHAFTSTHEORETISCHE DISKUSSION DEZENTRALER WIRTSCHAFTSPOLITIK

Begriff und Tatbestand einer »gemischten Wirtschaftsordnung« haben in der theoretischen Diskussion wirtschaftlicher Ordnungspolitik seit langem die Gemüter erhitzt. Bereits die »Kathedersozialisten« und mit ihnen alle sozialpolitisch orientierten Nationalökonomien wandten sich

je nach Temperament und politischem Engagement scharf oder auch ironisch gegen ein bloßes abstraktes, katallaktisches Modellieren der Wettbewerbswirtschaft, wie sie als Ordnungsmodell der industriellen Volkswirtschaft von der klassischen Nationalökonomie überkommen war. Geschichtlich gesehen kommt auch den sozialistisch orientierten Ökonomen für diese Diskussion ein besonderes Verdienst zu, indem sie die Funktionalität und die Effizienz einer Zentralverwaltungswirtschaft theoretisch wie praktisch aufgezeigt haben. Die scharfsinnigen Analysen eines *E. Barone* oder *O. Lange* sind für die späteren Versuche, die Möglichkeit auch dualistischer Ordnungen aus Elementen der Marktwirtschaft und der Gemeinwirtschaft aufzuzeigen, nicht unwirksam geblieben. Neuere Überlegungen, wie sie vor allem unter der »irenischen Formel« (*A. Müller-Armack*) der »Sozialen Marktwirtschaft« geführt wurden, haben sich zwar auch dem Problem des Nebeneinander von angeblich antinomisch zu verstehenden Ordnungselementen zugewandt. Die praktischen Erfahrungen ließen jedoch die Fragen der hoheitlichen Lenkung einer Marktwirtschaft in den Vordergrund treten. So selbstverständlich sich auch die Notwendigkeit einer planerischen und systematischen Lenkung der Marktwirtschaft schon aus den Erfahrungen der Laissez-faire-Periode und der folgenden Epoche eines planlosen Interventionismus ergibt, erscheint etwa *W. Eucken* ebenso zwingend derselbe Interventionismus jede Wirtschaftslenkung ad absurdum geführt zu haben. Die Forderung nach Rückkehr zum Selbststeuerungsautomatismus des Wettbewerbs und die Abneigung gegen eine umfassende lenkerische Wirtschaftspolitik scheint mit *Eucken* auch einer ganzen Schule der Volkswirtschaftslehre den Stempel aufgedrückt zu haben.

Wenn wir in unserer Fragestellung vom Tatbestand einer »gemischten Wirtschaftsordnung« ausgehen, so kommt dabei zwar der *Euckenschen* Grundlagenforschung und insbesondere seiner ordnungspolitischen Analyse der beiden Extrem-Modelle »freier Marktwirtschaft« und »zentraler Verwaltungswirtschaft« theoretisch eine große Bedeutung zu. Die wirtschaftliche und gesellschaftliche Wirklichkeit scheint uns jedoch die theoretische Streitfrage des Entweder-Oder längst im Sinne eines Sowohl-Als-Auch beantwortet zu haben. Mit anderen Worten: Die reale Wirtschaftsordnung in der Bundesrepublik, wie auch in den sonstigen freiheitlich-demokratischen Industriestaaten, zeigt sich mehr oder weniger als »gemischte Wirtschaftsordnung«. In ihr ist mit unterschiedlich starker Dominanz das Modell der Wettbewerbsordnung verankert. Jedoch zeigt sich als ein mehr oder minder ungelöstes Problem

die hoheitliche Lenkung der Wirtschafts- und Sozialpolitik und damit die Koordination aller ordnungspolitischen Ziele und Mittel in allen Staaten mit der gleichen Schärfe.

Die wirtschaftspolitische Lenkung, wie sie an die Stelle des planlosen Interventionismus getreten ist und gewissen Automatismen bewußt ihre Wirkkraft nimmt, erfolgt aus der obersten Zielorientierung der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Es sei in unserem Zusammenhang nur auf die weithin anerkannten Ziele der Freiheit, der sozialen Sicherheit, der sozialen Gerechtigkeit und einer egalitären Wohlstandsmehrung verwiesen. Soziologisch und auch historisch gesehen ist es von großer Bedeutung, daß aus eben dieser Zielsetzung heraus noch vor bzw. im Zusammenhang mit der staatlichen Aktivität der Zusammenschluß weithin ohnmächtiger einzelner Wirtschaftssubjekte zu Gruppen und Verbänden erfolgte. Ihr Ziel und und ihr Interesse sind eindeutig: Im Wirtschaftsprozeß und vorab bei der Verteilung des Sozialprodukts aus dem gruppenhaften Teilaspekt der genannten Ziele wirksamer und erfolgreicher agieren zu können. So ist es nicht ganz verständlich, daß in der Wirtschaftswissenschaft zwar das Problem der Marktmacht, bezogen auf Kartelle und Monopole, eine breite Diskussion erlebte. Die Machtausübung der Wirtschaftsverbände unmittelbar auf das Marktgeschehen – es treten vielfach Gruppenentscheidungen an die Stelle individueller ökonomischer Entscheidungen –, besonders aber auf die Wirksamkeit der Wirtschaftspolitik wurde arg vernachlässigt. Es erscheint zwar logisch und konsequent, wenn W. Eucken um der Funktionalität der Wettbewerbswirtschaft willen theoretisch von der Forderung ausgeht, daß alle wirtschaftlichen Machtgruppen von Staats wegen aufgelöst oder in ihrer Funktion beschränkt werden sollten. Eine solche Position muß jedoch innerhalb einer wirtschaftspolitischen Diskussion als geschichtsfremd, ja, als utopisch zurückgewiesen werden. Geht man von der Wirklichkeit heutiger Wirtschaft und Gesellschaft und ihrem noch immer nicht abgeschlossenen aber deutlich erkennbaren Strukturwandel aus, dann stellt sich dem Wirtschaftspolitiker das äußerst schwierige Problem der *Koordination einer von mannigfachen Trägern geübten Wirtschaftspolitik*. Das unkoordinierte wirtschaftspolitische Taktieren und Agieren durch eine Vielzahl unterschiedlich mächtiger Wirtschaftsverbände, unabhängig von der obersten staatlichen Wirtschaftspolitik oder ihr gar konträr entgegengesetzt, beschwört nicht nur erneut die Mißerfolge des planlosen Interventionismus. Es gefährdet letztlich auch trotz tieferer wissenschaftlicher Erkenntnisse unseres Wirtschaftsgeschehens Wohlstand und Sicher-

heit. Nicht zuletzt ein Blick in die augenblickliche Diskussion des Währungs-, Wachstums- und Finanzproblems oder auch der Konjunktur- und Strukturfragen einzelner Branchen macht die Bedeutung dieser Koordinationsaufgabe deutlich.

Es stellt sich die gesellschafts- wie wirtschaftspolitisch interessante Frage, ob nicht die mangelnde wirtschaftspolitische Koordination das Ergebnis fehlender Integration der verbandsmäßigen Träger von Wirtschaftspolitik in das soziale Ganze darstellt. Wir möchten darum im weiteren von der These ausgehen, daß die wirtschaftspolitisch notwendige Koordination eine feste und reale Integration der Wirtschaftsverbände innerhalb des Gesellschaftskörpers notwendig macht. Die gesellschaftspolitische Anerkennung als koalitionsrechtlich geschützte soziale Gruppen enthebt den Staat nicht von der Verpflichtung, die Vielzahl der höchst aktiven Gruppen und Verbände so in das Ganze zu integrieren, daß ihr Handeln dem Gemeinwohl zumindest nicht zuwiderläuft. Da die vertretenen Teilziele und die gehandhabte Interessenpolitik der Verbände im Kampf untereinander, im Kampf mit dem Staat gegen andere Gruppen oder gegen den Staat nicht nur im Ergebnis weitab vom rechten Inhalt des Gemeinwohls verlaufen können, sondern dieses auch gefährden, drängt sich die Notwendigkeit der Koordination allen Handelns auch aus dieser Sicht auf. Man geht nicht fehl in dem Schluß, daß umgekehrt eine funktionierende Koordination wirtschaftspolitischen Handelns auch einen steten Integrationseffekt zeitigt und damit über die wirtschaftlichen Interessen hinaus zur Stabilisierung der ganzen Sozialordnung beiträgt.

III. THEORETISCHE ABLEITUNG

DER GEMISCHTEN WIRTSCHAFTSORDNUNG DURCH ANNÄHERUNG DES MARKTWIRTSCHAFTLICHEN MODELLS AN DIE WIRKLICHKEIT

Bereits der bisherige Aufriß des Problems ließ erkennen, daß die Realität der gemischten Wirtschaftsordnung nicht unumstritten als rational und notwendig anerkannt wird. Nach der Ausschließlichkeitslehre *W. Euckens* und seiner Schule sollte wegen der drohenden Gefahr eines Ableitens in die zentrale Planung und Verwaltung der Wirtschaft das Wettbewerbsmodell möglichst rein und unverfälscht verwirklicht werden. *Euckens* entscheidende Grundsätze lauteten in diesem Punkt: »Die Politik des Staates sollte darauf gerichtet sein, wirtschaftliche

Machtgruppen aufzulösen oder ihre Funktionen zu begrenzen. Die wirtschaftspolitische Tätigkeit des Staates sollte auf die Gestaltung der Ordnungsformen der Wirtschaft gerichtet sein, nicht auf die Lenkung der Wirtschaft«⁵. Auf die breite Diskussion der dazu von *Eucken* entwickelten »konstituierenden und regulierenden Prinzipien« und die für letztere geforderte »Marktkonformität« kann hier nur verwiesen werden⁶.

Um die Rationalität der gemischten Wirtschaftsordnung offenzulegen, bieten sich sowohl eine *historische* als auch eine *theoretische* Methode an. *Historisch* gesehen ist der Tatbestand der gelenkten Wirtschaft aus dem Zusammenbruch des Laissez-faire-Liberalismus und des planlosen Interventionismus einleuchtend ableitbar. Der *theoretischen* Analyse kommt jedoch die größere Stringenz zu. Denn letztlich ist die These *W. Euckens*, um der Effizienz der Marktwirtschaft willen zur klassischen Ordnungsvorstellung zurückzukehren – wenn auch unter Hinzunahme einer neuen wirtschaftspolitischen Datensetzung – nur widerlegbar in dem Nachweis, daß auf diese Weise die Ziele einer modernen Gesellschaftswirtschaft nicht erreicht werden können. Wissenschaftsformal gesehen bietet sich darum der Weg einer schrittweisen Annäherung des Wettbewerbsmodells an die Wirklichkeit als lohnend an, die Rationalität der »gemischten Wirtschaftsordnung« mit einer dezentralen wirtschaftspolitischen Lenkung aufzuweisen. Dabei lassen sich auch die *historischen* Erfahrungen und die heute *soziologisch* aufgewiesenen gesellschaftspolitischen Notwendigkeiten mit in die Analyse einbeziehen. Wir möchten von drei Fragestellungen ausgehen:

1. Wie weit ist das in sich geschlossene Voraussetzungs­bündel des Modells vollständiger Konkurrenz auch unter Zuhilfenahme entsprechender wirtschaftspolitischer Datensetzung real oder unreal?
2. Deckt sich die im Modell vollständiger Konkurrenz entwickelte Optimum-Vorstellung mit den ökonomischen und meta-ökonomischen Zielen unserer Wirtschaftspolitik?

⁵ *W. Eucken*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Bern, Tübingen 1952, S. 334.

⁶ Vgl. dazu *W. Eucken*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, S. 254 ff. u. 291 ff., sowie *E.-M. Dohrendorf*, Das Problem der Marktkonformität wirtschaftspolitischer Mittel, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, H. 1, 1953, S. 22 ff.; vgl. ferner: *H. Peter*, Freiheit der Wirtschaft. Kritik des Neoliberalismus, Köln 1953, sowie *C. Mötteli*, Licht und Schatten der sozialen Marktwirtschaft. Leitbild und Wirklichkeit der Bundesrepublik Deutschland, Erlenbach-Zürich und Stuttgart 1961.

3. Wie lautet die Schlußfolgerung solcherart kritischer Durchleuchtung des Modells für ein Wirtschaftssystem mit marktwirtschaftlicher Dominanz?

Zu 1. In wirtschaftstheoretischer Analyse ist nicht zuletzt durch die neuere Welfare-Theorie das Bündel der Voraussetzungen für ein optimales Funktionieren der »pure competition« durchleuchtet worden. Die im Sinne mikroökonomischer Gleichgewichtstheorie zu unterscheidenden Marginal- und Totalbedingungen lassen sich schwerpunkthaft wie folgt zusammenfassen: Vollständige Preisunabhängigkeit und Preisunterschiedslosigkeit, uneingeschränkte Tauschfreiheit auf offenen und transparenten Märkten sichern bei Befolgung der Präferenzstrukturoptimierung nach dem ökonomischen Rationalprinzip definitorisch die Gleichheit der Grenzzraten nach dem Grenzkostenpreisprinzip. Der Zeithorizont muß gegeben, die Realkapitalausstattung in ihrem zeitlichen Aufbau bekannt sein. Risiko und Ungewißheit in der Produktion sind ausgeklammert, und grundsätzlich ist die Produktionssphäre von der Verteilung unabhängig. Darüber hinaus muß vollständige Teilbarkeit der Güter bei hinreichender Homogenität gegeben sein, weil sonst weder kontinuierlich-differenzierbare noch mengenmäßig-bedeutsame Funktionen zustande kommen. Diese Marginalbedingungen müssen *gleichzeitig* und *vollständig* erfüllt sein, so daß im Sinne einer Totalbedingung das dann erreichte Optimum an allgemeinem Wohlstand nicht durch ein bisher unbekanntes Gut oder durch eine andere Allokation der Produkte bzw. der Faktoren zu erhöhen ist. Mit anderen Worten: Das Optimum, im Rückgriff auf Ableitungen *W. Paretos* auch »Pareto-Optimum« genannt, beinhaltet eine höchstmögliche Maximierung der ordinalen Präferenzstruktur, da keine weiteren Steigerungen des Funktionswertes erreicht werden können.

Wir möchten uns der Meinung von *H. Giersch* anschließen, der schlechtweg erklärt: »Das durch die Gesamtheit der Marginal- und Totalbedingungen umschriebene sozialökonomische Optimum ist eine Utopie«⁷. Dieses Urteil scheint nicht zu hart, wenn man bedenkt, daß sich nur bei Erfüllung *aller* Marginal- und Totalbedingungen das genannte Optimum einstellt. Die reale Wirtschaft weist in ihrer dynamischen Entwicklung jedoch nicht nur Konflikte zwischen den einzelnen Bedingungen auf. Verschiedene dieser Bedingungen selbst sind sogar in

⁷ *H. Giersch*, Allgemeine Wirtschaftspolitik, 1. Bd. Grundlagen, Wiesbaden 1960, S. 125.

sich hypothetischer Natur. So hat etwa die moderne Marktformenlehre deutlich herausgearbeitet, wie neben dem relativ seltenen Unternehmer als Mengenanpasser bei datenmäßig gegebenem Preis zumeist eine unternehmerische Preisfixierung auf der Grundlage einer konjekturalen Preis-Absatz-Funktion in monopolistischer, polypolistischer oder oligopolistischer Form gegeben ist. Von entscheidender Bedeutung ist sodann die der optimalen Produktionsstruktur zugeschriebene optimale Einkommensverteilung wie sie auf Grund des Äquivalententauschs zustandekommen soll. Ihre Problematik führt uns jedoch bereits zum zweiten Fragekomplex, in dem die Kompatibilität des Modellergebnisses und der wirtschaftspolitischen Ziele angesprochen ist.

Zu 2. Hervorstechende Merkmale einer Inkompatibilität sind die nachweisbaren Ungerechtigkeiten in der Einkommensverteilung und die von mehreren Generationen existentiell erfahrene Unsicherheit hinsichtlich der Beschäftigung. Da sich das Gleichgewicht des Wettbewerbsmarktes auch bei Unterbeschäftigung einpendeln kann, vermögen nur utopische Erwartungen auf eine »prästabilisierte Harmonie« (*A. Smith*) mit einer Kompatibilität zu rechnen. Unsere Erfahrungen sollten uns zu denken geben, wie auch das wertvolle Postulat der individuellen Freiheit unter den düsteren Schatten der erlebten Ungerechtigkeiten in der Einkommens- und Vermögensverteilung bald an Glanz verlor. Ohne Verzicht auf die sog. Marginalbedingungen ist jedoch auch eine Steuerung der *personalen* Einkommensverteilung etwa zur Einbeziehung der »marktpassiven« Glieder der Gesellschaft nicht möglich, weil sich mit den Veränderungen in der Einkommensverteilung auch die Ausgabeentscheidungen ändern. Am Ende stellt sich somit eine andere Datenkonstellation als die des Äquivalententausch-Modells ein. Damit ist zugleich angedeutet, daß sich eine Politik neutraler Finanzgebarung und neutralen Geldes ausschließt. Faktisch und theoretisch, d. h. letztlich um der gesteckten Ziele unserer Gesellschaftswirtschaft willen, ist an die Stelle reiner »Deckungsfinanz« eine aktive »Ordnungsfinanz« getreten. Dazu liefert heute die Politik sog. »Sparhaushalte« mit gleichzeitiger Investitions-Stimulanz durch öffentliche Arbeiten ein deutliches Beispiel.

Der bekannte Einwand, daß alle Schwierigkeiten aus einer nicht-modellgerechten Verwirklichung des Wettbewerbsmarktes sowohl in der Laissez-faire-Epoche als auch unter den heute gesetzten Daten der Wirtschafts- und Sozialpolitik resultieren, scheint zwei Fakten zu übersehen: Entweder wird die Irrealität der (unter unserem ersten Fragenkomplex angesprochenen) Voraussetzungen der Wettbewerbswirtschaft

übersehen oder es wird das Kriterium der »Marktkonformität« bei den zu setzenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen überschätzt. Hat sich nach *W. Eucken* die Wirtschaftspolitik lediglich der Datengestaltung anzunehmen, damit sich der Marktmechanismus ungestört entfalten kann⁸, so geht *W. Röpke* bereits darüber weit hinaus. Er bezieht auch Maßnahmen zur Einpendelung eines neuen Marktgleichgewichts in eine marktkonforme Wirtschaftspolitik ein⁹. *A. Müller-Armack* sieht sodann im Begriff der »Marktkonformität« alle wirtschaftspolitischen Maßnahmen charakterisiert, die »die Funktion einer variabel gehandhabten Wirtschaftsordnung nicht gefährden«. Uns scheint, daß nicht nur die historische Erfahrung vom »Laissez-faire« zum »Interventionismus« und sodann zur planvollen Lenkung der Marktwirtschaft drängte, sondern der von *Müller-Armack* geforderte »Kreis von steuernden, antreibenden und bremsenden wirtschaftspolitischen Mitteln« auch die theoretische Diskussion über ihren toten Punkt abstrakter Modellverhaftung hinaushalf¹⁰.

Zu 3. Es ist kein Geheimnis mehr, daß sich aus der angedeuteten Problematik realiter nur noch *eine* Schlußfolgerung ergibt. Die andere, die über Jahrzehnte als sozialistische Alternative gesetzt wurde, scheint nur noch von theoretischem Erkenntniswert zu sein. Wir meinen vor allem das System sozialistischer Wirtschaft mit einem verstaatlichten Produktionsbereich und einem künstlichen System von Gleichgewichtspreisen. *O. Lange* hatte in diesem sogenannten »Konkurrenzsozialismus« die Alternative zur liberalen Marktwirtschaft gesehen. Als Schlußfolgerung hat sich faktisch die dezentral gelenkte Marktwirtschaft ergeben, wobei das Dilemma in der wirtschaftspolitischen Lenkung zu liegen scheint.

In der allgemeinen Theorie der Wirtschaftspolitik ist inzwischen hinreichend diskutiert, daß das zu erstrebende Ziel einer gemischten Wirtschaftsordnung nicht im sogenannten »Pareto-Optimum« liegen kann. Wenn theoretisch von einem »feasible-optimum« oder von einem »Zweitbesten« die Rede ist, dann scheinen sich darin die Modell-Verhaftung und der Wille zum realistischen wirtschaftspolitischen Ordnungsdenken zugleich Ausdruck zu verschaffen. In jedem Falle muß ordnungspolitisch das »Bestmögliche«, die höchste Verwirklichung der

⁸ Vgl. *W. Eucken*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, S. 377.

⁹ Vgl. *W. Röpke*, Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, Erlenbach-Zürich o. J., S. 292.

¹⁰ *A. Müller-Armack*, Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, Hamburg 1947, S. 93 f.

gesetzten Ziele unserer Gesellschaftswirtschaft erstrebt werden. Das bedeutet aber auch, die »gewachsenen Daten« dezentraler Träger von Wirtschaftspolitik, die Wirtschaftsverbände, nicht nur koalitions-rechtlich sondern auch wirtschaftspolitisch ernst zu nehmen. *Die Koordinierung des wirtschaftspolitischen Mitteleinsatzes wird somit zum Hauptproblem der »gemischten Wirtschaftsordnung«.*

IV. DIE KOORDINIERUNG DEZENTRALER WIRTSCHAFTSPOLITIK UNTER DER ZIELKOMBINATION: FREIHEIT, SOZIALE GERECHTIGKEIT, SICHERHEIT UND ALLGEMEINE WOHLSTANDSMEHRUNG

Jeder Versuch, wirtschaftspolitisch praktikable Vorschläge zum genannten Koordinierungsproblem zu machen, muß sich der Tradition einer diesbezüglichen wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion bewußt sein. Handelt es sich doch materialiter um eine spezifische Ausprägung des umstrittenen Machtphänomens, da die nicht staatlichen, verbandsmäßigen Träger von Wirtschaftspolitik typische Machtpositionen unmittelbar auf dem Markt oder neben dem eigentlichen Marktgeschehen besitzen. Ihr Machteinsatz kann sich in monopolistischer Weise auf die Beschränkung des Wettbewerbs am Markt konzentrieren und etwa auf dem Arbeitsmarkt Mindest- bzw. Höchstlöhne erzwingen. Eine phänomenologisch-soziologische Analyse der Verbandsmacht läßt jedoch offenkundig werden, daß der Schwerpunkt des Machteinsatzes heute vor allem auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Sozialpolitik liegt. Diese Tatsache schließt eine Behandlung der vorhandenen Problematik mit dem Instrumentarium reiner Marktmachtbekämpfung aus. Weitestgehende *Eliminierung* wettbewerbsbeschränkender oder wettbewerbsverzerrender Marktmachtpositionen etwa durch eine Kartellgesetzgebung liegt z. T. auch im Interesse der Wirtschaftsverbände. Zur *Neutralisierung* von Marktmacht im Sinne von *J. K. Galbraith'* Theorie der »countervailing power« haben sich manche genossenschaftlich-verbandsmäßigen Gruppierungen am Markte erst gebildet. Nicht *Eliminierung* und nicht *Neutralisierung* der Macht, sondern *Koordinierung* des Machteinsatzes ist jedoch dort geboten, wo Zielantinomien auf Grund partikularistischer und gesamtwirtschaftlich ausgerichteter Wirtschaftspolitik dieser selbst die Chance rationaler Lenkung der Marktwirtschaft nehmen. Nach *J. H. Kaiser*, der die Funktionsweise der organisierten Interessen eingehend untersucht hat, sind die

Interessenverbände in einer modernen freiheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung unentbehrlich. »Die Freiheit des Individuums und seine soziale Sicherheit«, so argumentiert *Kaiser*, »sind unter den Bedingungen der industriellen Massengesellschaft nur unter zwei Voraussetzungen gewährleistet: Erstens müssen staatsunabhängige Organisationen in der Lage sein, die Interessen der Einzelpersonen und der Gruppen gegenüber anderen Gruppen und gegenüber der Staatsgewalt wahrzunehmen, zweitens muß der Staat stark genug sein, den einzelnen gegen die willkürliche Handhabung der Organisationsmacht und die nationale Gemeinschaft gegen den Machtmißbrauch einer Minorität zu schützen«¹¹.

Schließt man sich realistisch dieser Unverzichtbarkeitserklärung hinsichtlich der Verbände an, dann ist *die Koordinierung der Ziele und des wirtschaftspolitischen Mitteleinsatzes* eine bedeutsame Aufgabe rationaler Wirtschaftspolitik. Dabei bietet sich als ein im Wirtschafts- und Marktgeschehen sonst nicht gebräuchliches Mittel allein der *Kompromiß* an, und zwar der *horizontale Kompromiß* als Ausgleich zwischen den Zielsetzungen und dem Mitteleinsatz der einzelnen Verbände und der *vertikale Kompromiß* zwischen der gesamtwirtschaftlichen und partikularen Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Wir sind der Meinung, daß auch nicht eher eine echte gesellschaftliche und wirtschaftliche *Integration* der Wirtschaftsverbände und damit eine gesicherte Selbstverwaltung der Wirtschaft erreicht werden kann, bevor nicht eine solche Koordination der tatsächlich geübten und der geplanten Wirtschafts- und Sozialpolitik angestrebt wird. Im Grunde ist die ganze bisherige Diskussion der Mitbestimmung vom Ziel einer echten Integration sowohl der organisierten Arbeitnehmer-Vertretung (Gewerkschaften) als auch des einzelnen Arbeitnehmers in die moderne Wirtschaftsgesellschaft gekennzeichnet. Sie kann als Ausdruck des Strebens nach Überwindung wirtschaftlicher, beruflicher, gesellschaftlicher und politischer Desintegration einstmals verproletarisierter Arbeiterschaft gelten, wobei auch die sozialistischen Varianten analog den Vorstellungen vom sog. »Konkurrenzsozialismus« zu bewerten sind. Es wächst jedoch offenkundig mehr und mehr die Einsicht in die Interdependenz der industriellen Wirtschaft und Gesellschaft, in die Folgen einer bislang ungekannten sozialen Verflechtung. Einsame Entschlüsse werden darum für das Gemeinwohl immer problematischer, ob sie nun aus bloßer Organisations- und Verbandsmacht oder vom Eigentum

¹¹ *J. H. Kaiser*, Die Repräsentation organisierter Interessen, Bern 1956, S. 338.

legitimiert getätigt werden. Die Erfahrung lehrt bereits deutlich, daß unkoordinierte wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen wirkungslos bleiben oder gar in ihr Gegenteil sich verkehren können. Der Wert der Einsicht, zu koordiniertem Verhalten aus echter Mitbestimmung und Mitverantwortung in allen wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen zu gelangen, wird auch dadurch nicht gemindert, daß erst ein längerer Weg ideologiefreier, nüchterner Anerkennung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Fakten durchschritten werden muß(te).

Zu diesen Fakten gehört auch die Fragwürdigkeit von sog. »Sozialkartellen« produktivitätsstarker Branchen. Es legt sich der Schluß nahe, daß zugleich mit der Integration der Wirtschaftsverbände auch zu einer Koordinierung der leistungsständischen wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen gelangt werden kann. Ein solches Ziel funktionierender dezentraler Wirtschafts- und Sozialpolitik auf gemeinsam anerkannte Ziele hin gleicht in ihren Erwartungen keineswegs den Vorstellungen einer neu aufgelegten »prästabilierten Harmonie« oder einem frommen ethischen Wunsch nach solidarischer Überwindung aller Interessengegensätze. Vielmehr kann auf eine direkte Entwicklung der Einsicht und der Anerkennung des *Solidaritätsprinzips* als des grundlegenden Ordnungsprinzips unserer Gesellschaft verwiesen werden. Der Weg von der Integration ohnmächtiger Individuen zu »corps intermédiaire« und der Integration zum Teil klassenkämpferisch ausgerichteter Interessengruppen in den gemeinsamen Leistungsstand führt letztlich zur Integration aller Teilbereiche in das arbeitsteilig miteinander verbundene Ganze. Wir wollen im Folgenden zunächst nach der Gemeinsamkeit der *Ziele* und sodann nach dem koordinierten Mitteleinsatz fragen.

a) *Die Koordination der wirtschaftspolitischen Ziele*

Nominell gibt es zwischen der heutigen staatlichen Sozial- und Wirtschaftspolitik und den Verbänden wie auch innerhalb der wichtigsten Wirtschaftsverbände keine Zielantinomie¹². Freiheit, soziale Gerechtigkeit, soziale Sicherheit und allgemeine Wohlstandsmehrung werden als wirtschaftspolitische Ziele auch von den Verbänden bejaht. Das gilt auch für die augenblickliche Rezessionsperiode, wo unter den Stichworten »Stabilisierung und Wachstum« das Nächstliegende und unmittelbar

¹² Vgl. dazu *J. Weis*, Wirtschaftspolitische Leitsätze. Eine Dokumentation, Recklinghausen 1966.

Notwendige angestrebt, die angeführten Grundziele jedoch nicht aufgehoben sind. Eine Diskrepanz ergibt sich zumeist zwischen der verbandspartikularen Interpretation dieser Fern- und Nahziele und der vom Staat vertretenen Gemeinwohl-Sicht. Hinzu kommt eine gewisse innere Zielantinomie. So ist ein höheres Maß an sozialer Sicherheit nur auf Kosten individueller Freiheit zu erlangen. Ferner erhöht die Unvollkommenheit aller Zielrealisierung im Sinne des »Bestmöglichen« den Spannungsgrad zwischen den einzelnen Trägern der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Wiederum läßt in Rezessionsperioden und unter dem Zeichen von »Sparhaushalten« der Kampf um die Rangordnung der Teilziele und um die ordnungspolitische Gestaltung der begrenzteren Möglichkeiten diese Diskrepanz deutlicher werden.

Damit ist jedoch bereits die *materiale* Seite der Zieldiskussion angesprochen. Sie läßt eine gewichtige *Zielantinomie* offenkundig werden, die den eigentlichen Kampf der Interessenverbände kennzeichnet. Dazu ist grundsätzlich festzustellen, daß der freiheitlichen Gesamtordnung durch eine uneingeschränkte Freiheit mächtiger Einzelgruppen in einer Gruppenanarchie oder im Syndikalismus größte Gefahr droht. Der Verweis auf die programmatische, d. h. auf eine bloß nominelle Einigkeit in der Zielsetzung mindert diese Gefahr nicht. Die Verwirklichung des Gemeinwohls ist nicht mit dem zufälligen Ergebnis des Interessenkampfes gleichzusetzen. Droh- und Druckmittel, wie die Unterstützung einer extremen Splitterpartei oder ein umfassender Streik, sind deutlicher Ausdruck dafür, daß die gewaltsame Unterwerfung der Gegner, mit denen man jedoch »in einem Boot sitzt«, und zu denen evtl. auch der Staat als oberster Träger aller Ordnungspolitik zählt, angestrebt wird. Die materielle Zieldiskrepanz wird auf diese Weise nicht beseitigt, sondern mehr und mehr verschärft. Die Zielsetzung der sozialen Gerechtigkeit kann in einem solchen Kampf völlig zur Farce werden. Dabei bietet das bunte Mosaik berechtigter gruppenmäßig vertretener Gerechtigkeitsforderungen im Wirtschaftsprozeß wie bei der Verteilung des Sozialprodukts auch ohne diese kämpferischen Auseinandersetzungen Anlaß genug, im schwierig auszuhandelnden Kompromiß die »bestmögliche« Zielrealisierung anzustreben. Niemand wird leugnen, daß die Forderungen nach Mitbestimmung der Nicht-Eigentümer, nach größerem Arbeitsschutz und nach mehr sozialer Sicherheit, nach Erhöhung der Lohnquote oder nach einer Beteiligung breiter Schichten am Produktionsvermögen, nach gleichen Marktchancen der Landwirtschaft, des Handwerks, der Dienstleistungsgewerbe gegenüber dem Sektor der industriellen Fertigung sowie auch die Hilferufe

des Bergbaus oder der Stahlindustrie auf Grund gewisser Strukturkrisen unter die Zielsetzung der sozialen Gerechtigkeit zu zählen sind. Daneben wachsen die berechtigten Forderungen der unorganisierten Interessen sog. »Marktpassiver« auf eine gerechtere Redistribution.

Diese Skizze einer möglichen inhaltlichen Auffüllung des Zieles sozialer Gerechtigkeit zeigt bereits, wie eng die beiden Ziele Gerechtigkeit und Sicherheit miteinander verbunden sind. Sicherheit des Arbeitsplatzes, Sicherheit bzw. Stabilität des Geldwertes, Zahlungsbilanzgleichgewicht, diese Teilziele sind bereits als sog. »magisches Dreieck« in die Diskussion eingegangen. Soziale Gerechtigkeit und Sicherheit, verbunden mit stetem wirtschaftlichem Wachstum würden als Ziele selbst einer zentralen Wirtschaftspolitik schwierige sachliche Aufgaben stellen. Die Zielantinomie wächst sich jedoch zu einem neuen gefährlichen Experiment unter dem altbekannten Stichwort »Macht oder ökonomisches Gesetz« aus, wenn etwa eine machtmäßig erstrebte »gerechtere« Verteilung von Einkommen und Vermögen seitens der Gewerkschaften, eine ausgewogenere Entwicklung der verschieden-produktiven Sektoren sowie eine auf Vollbeschäftigung, Währungsstabilität, Zahlungsbilanzgleichgewicht und hohe Wachstumsraten ausgerichtete staatliche Wirtschaftspolitik insgesamt dem freien Spiel der Kräfte überlassen bliebe.

Theoretisch siegt in einem solchen wider alle ökonomischen Gesetze verstoßenden Machtkampf mit größter Wahrscheinlichkeit der Stärkere. Er kann seine verbandsmäßig gesteckten Ziele realisieren. Das müßte – wiederum theoretisch – der Staat sein, da er allein mit dem vollen Maß an hoheitlicher Macht gegen alle private oder auch öffentlich-rechtliche Verbands- und Kammermacht wirken kann. Die Wirklichkeit zeigt weithin ein anderes Bild: Unter Verzicht auf den Primat gemeinwohlverpflichteter hoheitlicher Politik überläßt der Staat der Wirtschaft einen weiten Spielraum autonomer Partialentscheidungen. Die gemeinwohlorientierte Ordnungspolitik wird von einer als »Seelenmassage« bezeichneten steten Mahnung an die Tugend des Maßhaltens ersetzt. Als Ergebnis kann der kritische Beobachter nicht nur eine autonom vorgenommene Zielrealisierung der starken Träger dezentraler Wirtschaftspolitik feststellen, sondern auch eine mit Hilfe staatlicher Ausgleichsvergünstigungen und Subventionen erreichte Zielrealisierung schwächerer, aber in der Demokratie immer noch wahlpolitisch bedeutsamer Gruppen registrieren. Damit ist an die Stelle einer rational-planvollen, von sozialer Gerechtigkeit getragenen Zielrealisierung die Willkürentscheidung des reinen Machtkampfes unter

Zurückhaltung staatlicher Machtentscheidung getreten. Die dabei mißachteten ökonomischen Gesetze machen nicht zuletzt in der »schleichenden Inflation« und in gewissen Strukturkrisen – wenn auch hier nur indirekt – von sich reden. Ferner sollte damit offenkundig sein, daß eine Lösung aller Probleme nicht von einer Neuauflage staatlicher »Deckungsfinanz« unter Verzicht auf eine umfassende »Ordnungsfinanz« erwartet werden kann.

Koordination der Ziele beinhaltet somit eine auf Kompromissen und klar abgegrenzten ökonomischen Möglichkeiten aufbauende, planerisch gestaltete Rangordnung ihrer Realisationsmöglichkeiten, deren Schiedsinstanz nicht das Gruppeninteresse, sondern das Gemeinwohl ist. Selbst in der kompromißhaften Einigung und Klärung möglicher Zielrealisierung lastet auf dem Staat als oberstem Hüter des Gemeinwohls die Pflicht, auch gegen starke organisierte Gruppeninteressen die nur schwach oder nicht organisierten gerechten Ansprüche in der 2. Einkommensverteilung zu vertreten. In diesem Sinne plädierte *G. Mackenroth* für eine Neuordnung der Sozialpolitik: »Ich bin nicht bereit«, so führte er 1952 im Verein für Socialpolitik aus, »in das Klage lied über die Interessentengruppen einzustimmen. Interessentenorganisationen sollen und müssen sein, nur muß es darüber noch eine höhere Instanz geben, die sie in ihre Grenzen und Schranken verweist und sie miteinander koordiniert«. Einem gemeinsam aufzustellenden Sozialplan wies *Mackenroth* die Aufgabe zu, »die Prioritäten der sozialen Ansprüche aufzustellen und die Menschen zu klaren und ehrlichen Entscheidungen zu zwingen«¹³.

Als notwendiges Instrument einer rationalen Zielkoordination in der nüchternen Abwägung volkswirtschaftlicher Möglichkeiten bietet sich die nicht mehr unbekannt »Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung« an. Seit langem werden »Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen« auch in der Bundesrepublik von den verschiedensten Instanzen aufgestellt, unter Einschluß des Statistischen Bundesamtes. Ihre Effizienz für das aufgezeigte wirtschaftspolitische Anliegen der Zielkoordination ist jedoch gleich Null. Wir werden im Laufe unserer Analyse auf dieses wichtige Mittel marktwirtschaftlicher Lenkung noch einmal zurückkommen. Hier soll lediglich mit aller Deutlichkeit betont werden, daß sich das Instrument der »Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung« als Mittel rationaler solidarischer Zielkombination zu einer, wie *G. Strick-*

¹³ *G. Mackenroth*, Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 4, Berlin 1952, S. 45.

rodt es nennt, »Gesamtwirtschaftlichen Partnerschaftsrechnung« entwickeln ließe. In ihr müßte über die übliche Input-Output-Rechnung hinaus etwa zu erkennen sein, »wieweit letztlich jede Gruppe und auch jeder einzelne im Ergebnis die Vorteile und die Belastungen oftmals bis auf geringe Reste schließlich doch mit sich selber auszumachen hat«¹⁴. Nur auf diese Weise erhalten die Kompromisse in der Zielkombination ein reales Fundament und werden »faule Kompromisse«, wie sie beispielsweise vor einigen Jahren um größerer sozialer Gerechtigkeit willen im sog. »Sozialpaket« angeboten und zum Teil durchgeführt worden sind, unmöglich. Für den Bereich der Sozialpolitik läßt sich in diesem Sinne vor allem auf die Arbeiten und Forderungen *W. Schreibers* verweisen, endlich zur »Bilanzwahrheit und Bilanzklarheit« zu gelangen¹⁵.

Daß eine solche planerische und rationale Zielkoordination in der Wirtschafts- und Sozialpolitik die Dominanz der Marktwirtschaft in einer gemischten Wirtschaftsordnung nicht tangiert, sondern sie im Gegenteil stärkt, braucht nicht näher aufgezeigt zu werden. Da der Wettbewerb zu Recht, wie *A. Müller-Armack* betont, »ein mechanischer Vorgang bleibt, der gegenüber Werten und Zielen indifferent ist«¹⁶, kommt es nicht nur auf die grundsätzliche Anerkennung einer den Marktprozeß ergänzenden und steuernden Zielorientierung an. Vielmehr noch ist aus der gegebenen Wirtschaftsverfassung einer gemischten Ordnung mit dezentraler Ordnungspolitik die Konsequenz der Zielharmonisierung und der Zielkoordinierung abzuleiten. In ähnliche Richtung scheint die politische Überlegung einer sog. »konzertierten Aktion« von Staat und Verbänden, wie sie in diesen Tagen die Runde macht, zu zielen. Sie wird um so dringender, als die Normalisierung des wirtschaftlichen Wachstums und eine damit verbundene Zurückhaltung der Ordnungsfinanz-Politik eine gefährliche Alternative eröffnet: Entweder dem Ziel ausgeglichener »Sparhaushalte« alle politische Kraft und alle Zielkoordination zu »opfern«, wobei auch vorrangige Ziele wegen der geringen Verbandsmacht bei ihrer Vertretung relativ schnell »gestrichen« werden und zweitrangige Ziele unter dem Druck starker

¹⁴ *G. Strickerodt*, Gutachtergremium – Bewährungsprobe der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung? In: *Der Betriebsberater*, 17. Jg. 1962, H. 28, S. 1096.

¹⁵ Vgl. dazu *W. Schreiber*, Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft, Köln 1955, sowie *ders.* Kindergeld im sozio-ökonomischen Prozeß, Köln 1966; *ders.* Sozialpolitik in einer freien Welt, Osnabrück 1961.

¹⁶ *A. Müller-Armack*, Das gesellschaftspolitische Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft, in: *Wirtschaftspolitische Chronik*, hrsg. v. Institut f. Wirtschaftspolitik a. d. Universität Köln, H. 3, 1962, S. 16.

Organisationen anerkannt bleiben, *oder* zu einer Neuordnung langfristig und »konzertiert« abgestimmter Zielrealisierung zu gelangen.

b) *Die Koordination des Mitteleinsatzes*

Aus der Koordination der Ziele im Sinne einer langfristig zu planenden und gemeinsam festzulegenden Rangordnung auch aller Ansprüche ergibt sich folgerichtig die Koordination des dezentralen Mitteleinsatzes. Die gegebene rechtliche und wirtschaftliche Autonomie der Wirtschaftsverbände könnte jedoch trotz Koordination der Ziele die Gefahr zeitigen, daß der Mitteleinsatz weiterhin dezentral-autonom erfolgt und eine machtmäßig verfolgte Interessenpolitik wie bisher möglich ist. Es muß ein institutioneller und rechtlicher Neubeginn erreicht werden.

Das augenblickliche Zustandsbild unserer deutschen Wirtschafts- und Sozialpolitik läßt innerhalb dieses Mitteleinsatzes sowohl einen Kampf der Verbände untereinander als auch einen Kampf gegen den Staat bzw. mit dem in »Pressure-group-Politik« bedrängten demokratischen Staat gegen die anderen Verbände erkennen. Dieser vielfach verschlungene, oft das Tageslicht der Öffentlichkeit scheuende Mitteleinsatz ist auch theoretisch kaum durch eine »theory of games and economic behaviour« oder durch eine neuere »bargaining theory« vollständig zu erfassen. Der nicht zu umgehenden politischen Maßnahme kann jedoch eine solche Theorie trotz ihrer Grenzen das Konzept stärken. Praktisch ist eine doppelte Aufgabe zur Koordination des Mitteleinsatzes zu lösen:

1. Eine Veröffentlichung und Institutionalisierung aller geplanten und geübten dezentralen Wirtschafts- und Sozialpolitik und
2. eine geistig-sittliche Stärkung der Gemeinwohl-Verpflichtung seitens der Verbandsfunktionäre.

Zu 1. Unter *Veröffentlichung* möchten wir ein Doppeltes verstehen: Handeln im Lichte der Öffentlichkeit und mit dem Charakter öffentlicher Selbstverwaltung. Eine solche Veröffentlichung hat außerhalb der Bundesrepublik weitaus größere Fortschritte gemacht. In den USA oder auch in den Ländern unserer EWG-Partner haben die öffentlich sehr sorgfältig registrierten Verbände nicht nur »de facto« sondern auch »de lege« ein echtes Mitspracherecht bei der gesamten Wirtschafts- und Sozialpolitik. Diese Möglichkeit zwingt sie in großem Maße zur

öffentlichen Mitverantwortung in entsprechenden Institutionen, ohne daß dabei der unkontrollierte Lobbyismus ganz zu vermeiden wäre¹⁷. Es ist nicht zu übersehen, daß der wirtschafts- und sozialpolitische Mitteleinsatz zur Erlangung von Gruppenvorteilen im Rahmen gruppenpartieller Deutung der gemeinsamen Ziele wesentlich von der unterschiedlichen Machtstruktur der Verbände abhängig ist. Diese Macht ist zwar durch wechselnde konjunkturelle, strukturelle, beschäftigungsmäßige oder auch wahlpolitische Daten und Fakten von ebenso wechselnden Erfolgchancen. Sie ist jedoch der bestimmende Faktor jedes autonomen, unkoordinierten Mitteleinsatzes. Darum muß realistisch-weise davon ausgegangen werden, daß ohne *staatlichen Zwang* von den verbandsautonomen Trägern der Wirtschafts- und Sozialpolitik weder ein gesamtwirtschaftliches Konzept noch eine gemeinwohlorientierte Handlungsweise erwartet werden kann. Die Interdependenz aller gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Daten und Fakten läßt einen unkontrollierten Machteinsatz nicht ohne Nebenwirkungen zu Lasten anderer Gruppen und damit des Gemeinwohls zu. Darum ist der eingangs aufgezeigten utopischen Vorstellung des Paretianischen Ordnungsoptimums jene Auffassung an die Seite zu stellen, die aus einem unkoordinierten wirtschafts- und sozialpolitischen Mitteleinsatz, vielleicht in Analogie zum Leistungswettbewerb des Marktes, die »bestmögliche« Ordnung und die höchste Effizienz der Wirtschaft erwartet. Weder eine »unsichtbare Hand« noch die sonst wertvolle Erfahrung: »Aus Schaden wird man klug«, können die bewußte ordnungspolitisch gesetzte Koordination erübrigen.

Wie die wissenschaftliche und auch die öffentliche Diskussion der wirtschaftlichen und sozialen Probleme einer überbeschäftigten und auch einer auf manchen Gebieten stagnierenden Wirtschaft der Bundesrepublik zeigen, ist jede Kausalanalyse fragwürdig. Darum ließe sich auch Jahre hindurch der »Schwarze Peter« für die inflationären Erscheinungen hin- und herschieben. Ob es sich um eine kosteninduzierte oder um eine nachfrageinduzierte Inflation handelt(e), ist weder in der diesbezüglichen wissenschaftlichen Literatur hinreichend geklärt¹⁸, noch

¹⁷ Vgl. dazu K. J. Uthmann, Institutionelle Formen der Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaftsverbänden im Ausland, in: Der Staat und die Verbände, hrsg. v. W. Beutler, G. Stein, H. Wagner, Heidelberg 1957; ferner M. Estor, Der Sozialökonomische Rat der niederländischen Wirtschaft. Institution und Funktion eines zentralen und repräsentativen Wirtschaftsrates als Problem der Organisation der Wirtschaftspolitik, Berlin 1965.

¹⁸ Vgl. etwa F. A. Lutz, Geld und Währung. Gesammelte Abhandlungen, Tübingen 1962; Währung zwischen Politik und Wirtschaft. Vorträge und Diskus-

haben die verbandseigenen »wissenschaftlichen« Rechtfertigungsversuche der Interessenpolitik zur Klärung der Fragen wesentlich beigetragen. Das gleiche Urteil muß hinsichtlich der jüngeren Diskussion über die Folgen der letztjährigen staatlichen Ausgabenpolitik gelten. Wenn man sogar mit *W. Ehrlicher* »im öffentlichen Haushalt nicht die bedeutsamste Komponente« für »die Geldentwertung der letzten 10 Jahre« erblickt¹⁹, dann wird die Konzentration aller Kräfte auf sog. »Sparhaushalte« äußerst fragwürdig. Ohne das Haavelmo-Theorem²⁰ für die gesamte Ausgabenpolitik des Staates und den Nachfragedruck auf bestimmten Teilmärkten (etwa im Bausektor) außer acht zu lassen, läßt sich von einer koordinierten Wirtschafts- und Sozialpolitik mehr erwarten, als von einer bloßen staatlichen Sparaktion zum Ausgleich der Haushalte für die kommenden Jahre. Man kann in diesem Zusammenhang auch an der These *E. Heimanns* nicht vorbeigehen, daß wir in einer Marktwirtschaft »die Dinge bekommen, die die Reklameleute uns zu wünschen lehren, wenn wir diese Weisungen befolgen; wir werden anstelle von mehr Verbrauchsgütern für uns selbst mehr Waffen oder mehr Hilfe für neue Nationen bekommen und alle die anderen Dinge, die kollektiv konsumiert und durch Steuern bezahlt werden, wenn wir dies durch unsere verfassungsmäßige Vertretung beschließen und den jährlichen Einkommenszuwachs durch Steuern für diese Zwecke reservieren«²¹. Der dazu von *Heimann* geforderte »Umbau der Nachfrage« ist jedoch ohne umfassende Koordination der gemeinsamen Ziele und des dezentralen Mitteleinsatzes nicht möglich. Zu Recht wendet sich *Heimann* nicht nur gegen ein im Grunde immer noch interventionistisches Handeln der aktiven Ordnungsfinanz, sondern auch gegen das weithin katallaktische Denken der Wissenschaft: »Die klassische Nationalökonomie hielt das Bestehende für natürlich

sionen auf der 10. Arbeitstagung der Friedrich-Naumann-Stiftung in Bad Kreuznach 1962, Stuttgart 1962; *G. Bombach*, Ursachen der Nachkriegsinflation und Probleme der Inflationsbekämpfung, in: *Stabile Preise in wachsender Wirtschaft*. Festschrift f. *Erich Schneider*, Tübingen 1960; *Vom Wert des Geldes*. Eine Vortragsreihe mit Beiträgen von *H. Jecht*, *W. Koch*, *W. Krelle* u. a., Stuttgart 1961.

¹⁹ *W. Ehrlicher*, Geldwert und öffentlicher Haushalt, in: *Währung zwischen Politik und Wirtschaft*, Stuttgart 1962, S. 101; vgl. dazu ferner: *R. A. Musgrave*, *Finanztheorie*, Tübingen 1966; *Probleme des öffentlichen Budgets*, hrsg. v. *H. Jecht*, Berlin 1964.

²⁰ Das Haavelmo-Theorem wird kurz so interpretiert: »Eine durch Steuern finanzierte Erhöhung der staatlichen Ausgaben für Güter und Dienste hat einen Multiplikator von der Größe 1«. (Vgl. *T. Haavelmo*, *Multiplier Effects of a Balanced Budget*, in: *Econometrica*, Vol. 13, 1945, S. 311 ff.)

²¹ *E. Heimann*, *Soziale Theorie der Wirtschaftssysteme*, Tübingen 1963, S. 314.

und in diesem Sinne für vernünftig. Ihre modernen positivistischen Nachfolger verwerfen solche Vorurteile und halten sich an das Bestehende, das Tatsächliche als solches . . . Der Grund des Versagens ist die Beschränkung des Gesichtsfeldes auf Ausschnitte der Wirklichkeit, die sich mit quantitativer Präzision erfassen lassen. Daher entgeht ihnen der Punkt, wo eine Häufung quantitativer Änderungen zu einer qualitativen Änderung wird. Das Programm der modernen Wissenschaft ist ungeschichtlich, und wenn lauter ungeschichtliche Einzelanalysen aneinander gereiht werden, so ist die Wirkung anti-geschichtlich«²².

Den genannten wirtschafts- und finanzpolitischen Problemen müssen mit gleicher Wichtigkeit die ungelösten sozialpolitischen Aufgaben an die Seite gestellt werden. Sie kulminieren in der zu Recht kritisch verfolgten Aufblähung des Sozialhaushalts und einer damit eng verbundenen Bilanzunklarheit, so daß selbst Fachleute nicht den echten Netto-Effekt von Redistributionsmaßnahmen angeben können. Wenn das umgehende Wort vom Abbau des »Gießkannensystems« auf eine echte Reform hindeuten soll, dann ist damit wohl kaum nur eine aus Gründen von »Sparhaushalten« für notwendig erachtete Beschränkung der Bilanzsumme zu verstehen. Gerade hier ist die Koordination der Ziele und Mittel unverzichtbar.

Damit spitzt sich die Fragestellung in Richtung auf die notwendige *Institutionalisierung* der Koordinierung aller Maßnahmen zu.

Dabei ist es unverständlich, daß aus dem Gedanken des staatspolitischen Primats der Legislative oder Exekutive eine Institution »Wirtschaftsrat« oder »Sozialrat« als konkurrenzierende Machtagglomeration abgelehnt wird, denn gleichzeitig muß auf die Aktivierung des ängstlich behüteten Primatrechts verzichtet werden obschon aus sachlichen Gründen die Notwendigkeit einer Koordinierung autonom getroffener und vielfach einander divergierender Entscheidungen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik anerkannt werden muß. Den starken Verbänden kommt eine solche Auffassung seitens des obersten Trägers aller Ordnungspolitik vielfach entgegen. Die schwachen Verbände suchen sich über eine vom Staat politisch erzwungene Subventionspolitik schadlos zu halten. Die verfassungsrechtlich geschützte Verbandsfreiheit schließt jedoch nicht die völlige Autonomie allen Handelns in der Gesellschaft ein. Sollte das starke Drängen nach Mitbestimmung nicht auch der indirekte Ausdruck für die Erkenntnis sein,

²² Ebd. S. 320.

daß etwa auf diesem Gebiet die Zeit der »einsamen Entschlüsse« endgültig vorbei ist? Zumindest ließe sich die geforderte Mitbestimmung im Sinne umfassender Mitverantwortung ausgestalten.

Wie bereits bei der Analyse der Zielkoordination herausgestellt wurde, hat auch für die Koordination des Mitteleinsatzes ein »sozialökonomischer Partnerschaftsrat« die Bedeutung, die das Parlament auf allgemeinem politischem Gebiet in der Demokratie besitzt. Darum ließe sich die These von der »Wirtschaftsdemokratie« auch so interpretieren und aufgreifen, daß zur Ordnung einer dezentralen Wirtschafts- und Sozialpolitik demokratische Formen der Koordinierung geboten sind. Dazu gehört auch das Sich-Beugen einer Mehrheit. An der sitz- und stimmäßigen Ausgestaltung des Rates liegt es sodann, Mehrheiten zugunsten des Gemeinwohls zu erreichen. Die Art der Zuordnung von Parlament und obengenanntem Rat ist auf vielen Wegen möglich. Das lehrt nicht zuletzt das internationale Beispiel geübter und geplanter Zusammenarbeit verschiedenster Räte mit den parlamentarischen Institutionen.

Aus der publizistischen Veröffentlichung des jeweils dezentralen Mitteleinsatzes oder aus der Empfehlung veröffentlichter Sachverständigengutachten allein sowie auch aus bloßen Informationskontakten zwischen Staat und Verbänden ist die notwendige Koordination nicht zu erwarten. Vielmehr zeigt die Erfahrung in anderen Ländern, daß Koordinierungsgespräche am »Runden Tisch« und eine offene, an Sachverständigen-Gutachten orientierte Auseinandersetzung ein neues Klima der Mitverantwortung zu wecken vermag. Auch für den koordinierten Mitteleinsatz stellt die »Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung« bzw. »Volkswirtschaftliche Partnerschaftsrechnung« ein wichtiges Mittel dar. Da es jede Wirtschafts- und Sozialpolitik mit Gleichgewichtsprozessen zu tun hat, lassen sich in einem solchen Tableau viele Möglichkeiten koordinierter langfristiger und kurzfristiger Zielrealisierung abklären sowie bedeutsame Eingriffe in die Produktions- und Verteilungsordnung verfolgen und gemeinsam diskutieren. Das würde gerade für die Abstimmung von staatlichen Maßnahmen mit der verbandsmäßig verfolgten Politik in Zeiten rezessiver Krisen von größter Bedeutung sein. Den sozialpolitischen Zielen würde auf diese Weise nicht ein bloßes »Streichquintett« drohen, sondern im nüchternen Aufriß einer koordinierten Redistribution in der personalen Einkommensverteilung ein neues Fundament gegeben. Nur so scheint vermeidbar, daß hochgesteckte sozialpolitische Ziele aus der wirtschaftlichen Boom-Periode auch für die Zukunft erhalten bleiben. Offene Fragen

der Strukturpolitik in manchen Bereichen der Wirtschaft oder einer allgemeinen Raumordnungspolitik sind, das scheint offenkundig, ohne Mitverantwortung und Mitbestimmung aller dezentralen Träger von Wirtschafts- und Sozialpolitik, d. h. ohne Koordinierung des gesamten Mitteleinsatzes nicht zu bewältigen.

Zu 2. Neben der Veröffentlichung und Institutionalisierung im angedeuteten Sinn ist für die Koordinierung des wirtschafts- und sozialpolitischen Mitteleinsatzes eine pädagogisch-ethische Aufgabe zu lösen. Ihre Vernachlässigung begründet sich weithin aus dem Faktum einer noch nicht vollzogenen Integration der Verbände in die moderne Gesellschaft. Während man jedoch aus Sachverständigen-Gutachten und Maßhalte-Appellen ein Optimum an Gemeinwohlorientierung der Verbände erwartet, genießt der Verbandsfunktionär in der öffentlichen Meinung mehr den ominösen Ruf eines Interessentenvertreters um jeden Preis, auch um den Preis des Gemeinwohls. Nicht selten wird ihm sogar abgesprochen, im wirklichen Einvernehmen mit allen organisierten Mitgliedern seines Verbands zu handeln. Das wollen Meinungsumfragen vor allem für die Taktik einer expansiven Lohnpolitik und für die Mitbestimmungsforderungen der Gewerkschaften herausgefunden haben. Auch die These, daß sich bei zunehmender Verbandsmüdigkeit der Funktionär nur durch spektakuläre Erfolge halten könne, hat dem Image dieses wichtigen Trägers von dezentraler Wirtschafts- und Sozialpolitik erheblich geschadet.

Trotz dieser Schwierigkeiten kann um der hier geforderten Aufgabe einer koordinierten Wirtschafts- und Sozialpolitik willen auf die Entfaltung eines *Funktionärs-Ethos* nicht verzichtet werden. Sie beinhaltet nichts weniger als die geistig-sittliche Stärkung der Gemeinwohlverantwortung seitens der leitenden Verbandsfunktionäre. So sehr ein solcher Appell an das Gemeinwohlsgewissen der Verantwortlichen auch von der ordnungspolitischen Aufgabe zu trennen ist, so darf doch nicht übersehen werden, wie sich in Ländern stärkerer Koordination das institutionalisierte Kondominat in der Wirtschafts- und Sozialpolitik auch erzieherisch ausgewirkt hat. Daneben bietet die wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Ausbildung der führenden Verbandsfunktionäre heute die Chance, Einsichten in gesamtwirtschaftliche Sachbedingungen nicht nur in der Schulung der Verbandsmitglieder nach unten weiterzugeben, sondern auch selbst zur Koordination des Mitteleinsatzes auf gesamtwirtschaftlicher Ebene gedrängt zu werden. Fast könnte es als ein Ausdruck unverständlichen Anachronismus angesehen werden, daß viele Verbandsfunktionäre bereits in internationalen

Gremien übernationaler wirtschaftlicher Integration mitarbeiten, im eigenen Lande jedoch von einer falsch verstandenen Autonomie her jede Koordination und damit die Integration ihres Verbandes selbst erschweren oder ablehnen. Zu einem ähnlichen Resultat kommt auch *G. Bombach*, wenn er schreibt: »Wir können entweder darauf hoffen, daß das Gleichgewicht der Kräfte – der Kampf der großen Machtgruppen gegeneinander und die Interventionen der Geld- und Fiskalpolitik in dieser oder jener Richtung, zu einem guten Teil wieder aufgelöst durch die Aktionen der großen Gruppen –, am Ende vernünftige Proportionen garantiert, oder es muß ein Gremium geben, das für die Abstimmung aller Ansprüche an das vorhandene Angebot sorgt, sei es Konjunkturrat oder wie auch immer genannt«. Resigniert fügt *Bombach* jedoch an: »Wir fordern etwas für Europa, was wir im eigenen Lande noch nicht haben«²³. Die internationale Integration und nicht zuletzt das Beispiel unserer Partnerländer können als Aufgabe und Beispiel zugleich angesehen werden. Allerdings zeigt die jüngste Diskussion über die Vorschläge des Vizepräsidenten der EWG, *Marjolin*, für ein Planungsbudget in der EWG, wie weit die Bundesrepublik in ihrer Meinungsbildung noch von der Auffassung ihrer Partner entfernt ist²⁴. Vorbilder und Beispiele anderer Länder haben demnach nur eine sehr begrenzte Wirkung. Letztlich entscheidend wird darum die Willens- und Gewissensbildung der Verbandsfunktionäre in einem gemeinwohlverpflichteten Ethos sein, eine Aufgabe, die auch als Ausdruck der viel zitierten staatsbürgerlichen Erziehung zu gelten hat.

²³ *G. Bombach*, Ursachen der Nachkriegsinflation, S. 203 u. 205.

²⁴ Vgl. dazu etwa die kritische Stellungnahme des »Volkswirt« gegenüber Professor *L. Erhard*: »Was Erhard mißverstanden«, die sich grundsätzlich gegen die These *Erhards* richtet, »es sei ein gefährliches Unterfangen, zwischen freier Marktwirtschaft und Planwirtschaft eine Art Mittelweg zu finden.« Die ansonsten *Erhard*-freundliche Wirtschafts- und Finanzzeitung meinte am 30. 11. 1962 feststellen zu müssen: »Selbst in der Bundesrepublik sind wir unter Führung *Erhards* wirtschaftspolitisch nach dem Kriege den angeblich nicht möglichen Mittelweg gegangen, angefangen vom Investitionshilfegesetz des Jahres 1952 bis hin zu den »Grünen Plänen« und den Maßhalteappellen, die doch im Grunde genommen einer Empfehlung befristeter Preiskartelle gleichkam. Es gab und gibt gar keinen anderen Weg.« Das Organ der deutschen Unternehmer äußert sodann die Vermutung, »die Mentalität der Unternehmer« sei von *Erhard* gründlich mißverstanden: »Die deutschen Unternehmer sind an einer Kopie französischer Verhältnisse sicher nicht interessiert, aber sie wären dankbar, wenn sie hierzulande nur etwas von der »Orientierung« vorfänden, die dort reichlich geboten und in Ansätzen von Brüssel aus nun versucht werden soll« (S. 2509 f.). Vgl. ferner zu dieser Streitfrage: *J. Tinbergen*, Centralisation and decentralisation in economic policy, Amsterdam 1954; ferner: Langfristige Programmierung innerhalb der Marktwirtschaft. Bericht über den wissenschaft-

V. GESELLSCHAFTS- UND WIRTSCHAFTSPOLITISCHE SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der einleitend angesprochenen Diskussion über eine »Wirtschaftsdemokratie« ist naturgemäß auch die Kritik am »Vorläufigen Reichswirtschaftsrat« inhärent. Darauf kann und soll hier nicht näher eingegangen werden. So wie das Verständnis von »Wirtschaftsdemokratie« und »Mitbestimmung« einem geschichtlichen Entfaltungs- und auch Wandlungsprozeß unterworfen war und noch ist, schließt sich auch eine Beurteilung des heute notwendigen »Sozialen Partnerschaftsrates« aus den Erfahrungen mit dem »Vorläufigen Reichswirtschaftsrat« aus. Die diesbezüglichen Aussagen eines Gutachtens durch den »Wissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium« vom 20. Juni 1964 können darum nur mit Vorbehalt akzeptiert werden. Äußerst kritisch ist die folgende Feststellung zu beurteilen: »Im ›Vorläufigen Reichswirtschaftsrat‹ konnte nicht die Beschlußfassung, sondern nur die Beratung Nutzen stiften. Dazu bedurfte und bedarf (sic!) es aber keiner parlamentsähnlichen Körperschaft, denn dafür genügen Aussprachen der Regierung mit geeignet ausgewählten Sachverständigen. Auf jeden Fall erfordern solche formlosen Aussprachen weniger Aufwand und weniger Zeit.« Gerade weil »man sich auf den Machtausgleich zwischen entgegenstehenden Interessen durch Macht und Gegenmacht (countervailing power) nicht verlassen kann«, scheint uns, entgegen der Schlußfolgerung des Gutachtens, ein »clearing house« notwendig zu sein. Aussprachen der Regierung mit »geeignet ausgewählten Sachverständigen« sind kein Ersatz für die zwar schwierige, aber lösbare Aufgabe der Koordinierung dezentraler Wirtschafts- und Sozial-

lichen Teil der 26. Mitgliederversammlung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute in Bad Godesberg 1963, Berlin 1963; Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, hrsg. v. E. v. Beckerath u. H. Giersch. Verhandlungen auf der Arbeitstagung des Vereins für Socialpolitik – Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Bad Homburg 1962, Berlin 1963; J. Hackett, Economic Planning in France, London 1963; Programmierung im Gemeinsamen Markt. Schriftenreihe der Forschungsstelle der Friedrich-Ebert-Stiftung, A (3), Hannover 1963. Vgl. ferner bezüglich der deutschen Diskussion: Planung ohne Planwirtschaft. Frankfurter Gespräch der List-Gesellschaft vom 7. bis 9. Juni 1963, hrsg. v. A. Plitzko, Basel, Tübingen 1964; Planung in der Marktwirtschaft. Vorträge auf der vom 5. bis 7. Dezember 1963 zu Bad Kreuznach von der Friedrich-Naumann-Stiftung und der Liberalen Weltunion veranstalteten Internationalen Arbeitstagung. Schriftenreihe der Friedrich-Naumann-Stiftung zur Politik und Zeitgeschichte Nr. 7, Stuttgart 1964; Planung in der freien Marktwirtschaft. Bergedorfer Protokolle Bd. 7, Hamburg, Berlin 1964.

politik. Die Verzögerung von Regierungsmaßnahmen, soweit sie konjunkturell vertretbar ist, wiegt sich in der Sicherheit, nicht durch unkoordiniertes Verhalten der anderen Träger von Wirtschaftspolitik durchkreuzt zu werden, genügend auf. Ein Blick auf die verschiedenen »Räte« in unseren EWG-Partnerländern zeigt, daß »das, was im ›clearing house‹ vor sich geht«, nicht nur »rechnerische Operationen sind«, sondern gerade »politische Willensbildung« hinsichtlich »der Zielwahl« und »der Wahl der Mittel« einschließt. Darum ist der Schluß des Gutachtens zunächst nur eine These: »Abzuwägen, welche Opfer an wirtschaftlichen Interessen um höherer Ziele willen vertretbar und den Betroffenen zumutbar sind, ist eine echte politische Entscheidung, die kein Wirtschaftsrat treffen kann.« Ob die letzte politische Entscheidung vom Parlament getroffen wird – das läge auch bei der Existenz eines »Wirtschaftsrates« nahe – setzt die wichtige Funktion der Koordinierung von Zielen und Mitteln in diesem Rat mitsamt der politischen Willensbildung nicht außer Kraft.

Völlig abwegig erscheint die ebenfalls historisch orientierte Beurteilung eines Wirtschaftsrats, »verstanden als das oberste gesetzgebende Organ eines Stände-Staates«. Nicht nur »für den Beirat« als Verfasser des Gutachtens, sondern für einen jeden »versteht sich die Ablehnung eines solchen ständestaatlichen BWR's von selbst«. Dagegen ist in der Tat ein solcher Rat im engen Zusammenhang mit der Forderung nach überbetrieblicher Mitbestimmung zu sehen. Diese wiederum aber sollte in einem »Sozialökonomischen Partnerschaftsrat« im Sinne der verpflichtenden Mitverantwortung, näherhin: der Koordinierung aller wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele und Maßnahmen unter der Entscheidungs-Leitung des obersten Trägers dieser Politik, des Staates, gedeutet und institutionalisiert werden. (Die Hoffnung ist nicht abwegig, daß damit auch die Fragen der betrieblichen Mitbestimmung mehr aus der Sicht des Unternehmensinteresses, wozu auch die nicht demokratisch zu vollziehende Leitung und die Absicherung von echter Unternehmer-Initiative mit entsprechender Honorierung des Unternehmer-Risikos zählt, gelöst werden können.) Das »Zusammenspiel staatlicher und nichtstaatlicher Kräfte bei der wirtschaftspolitischen Gesetzgebung« ist wesentlich von den »Beziehungen der beiden Sozialpartner untereinander« abhängig. Das beweisen im negativen Sinne auch die klassenkämpferischen Relikte in diesem Verhältnis sowie die Bildung von »Sozialkartellen«. Eine Versachlichung der Lohnfindung hat im Grunde schon begonnen. Es gilt, sie als Eckpfeiler in die Koordinierung der gesamten Wirtschafts- und Sozialpolitik einzubauen.

Wirtschaftspolitisch muß unsere Situation eines unkoordinierten Mitteleinsatzes als weithin noch der interventionistischen Periode zugeordnet erscheinen. Gesellschaftspolitisch gesehen bleibt unsere Sozialordnung ohne gelungene Integration der Verbände ein Torso. Zu Recht macht *H. Huber* darauf aufmerksam, daß »die verfassungsmäßigen Stufen und Stadien der Willensbildung, die sich an das Vorfeld anschließen, ja, die ganze Gesetzgebung von der Unordnung des Vorfeldes ergriffen werden« können²⁵. *O. Stammer* bezeichnet eine solch ungeordnete Gesellschaftsstruktur als »antagonistisches Macht-, Kampf- und Verhandlungssystem«²⁶. *J. H. Kaiser* und *L. Loewenstein* weisen nach, daß »selbst die fünfzig Verfassungen, die seit dem Zweiten Weltkrieg entworfen wurden, den überlieferten Verfassungsprinzipien folgen und die sozialen Machtgruppen ignorieren«, so daß »es kaum einen anderen Punkt gibt, wo sich die Unwirklichkeit und Lebensfremdheit der Nachkriegsverfassung in so grellem Licht« zeige, »wie bei der altmodischen Vernachlässigung und Nichtbeachtung dessen, was dem modernen Staatsbetrieb seinen pluralistischen Charakter gibt«²⁷. Wir suchten nachzuweisen, daß eine ähnliche »Unwirklichkeit und Lebensfremdheit« dem Versuch anhaftet, das Modell der reinen Wettbewerbswirtschaft zu verwirklichen.

Aus der freiheitlichen Grundordnung unserer Gesellschaft resultiert, die Dominanz der Marktwirtschaft in unserer gemischten Wirtschaftsordnung zu stärken. Der interessenpluralistische Charakter unserer Gesellschaftsordnung drückt der *dazu erforderlichen wirtschaftlichen Lenkungsaufgabe* den dezentralen Stempel auf. Darum ist eine Koordination der Ziele und des Mitteleinsatzes die Gretchenfrage der obersten Lenkung schlechthin. Da alle Wirtschafts- und Sozialpolitik demokratisch und gemeinwohlfördernd getätigt werden muß, ist die Mitbestimmung und Mitverantwortung aller ordnungspolitisch Agierenden und Reagierenden eine Notwendigkeit. So ergibt sich aus der realistisch und sachgerecht geführten Ordnungspolitik auch ein Integrationseffekt für die Gesellschaft.

Wie sehr das Gemeinwohl der industriellen Gesellschaft im Zeichen von Demokratie und Pluralismus von permanenten Desintegrations-

²⁵ *H. Huber*, Staat und Verbände, Tübingen 1958, S. 74.

²⁶ *O. Stammer*, Politische Soziologie, in: Soziologie. Lehr- und Handbuch, hrsg. v. *A. Gehlen* u. *H. Schelsky*, 2. Aufl. 1955, S. 290.

²⁷ *J. H. Kaiser*, Die Repräsentation organisierter Interessen, S. 349; *L. Loewenstein*, Verfassungsrecht und Verfassungsrealität. Beiträge zur Ontologie der Verfassungen, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 77, 1951/52, S. 387.

tendenzen gefährdet wird, ist sowohl soziologisch als auch sozialetisch hinreichend aufgezeigt worden. Die Verlängerung der Desintegrationsprozesse bis in den Lebensbereich von Ehe und Familie wie aber auch die *reductio ad personas* als Frage nach dem Ursprung personalsozialer Integrationsschwäche zeigen auf, daß hier ein existentielles Problem des Menschen und der Gesellschaft angesprochen ist. Die ethische Fundierung einer gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ordnungspolitik, die auf »Einheit in wohlgegliederter Vielheit«²⁸ abzielt, liegt im Wert dieser solidarischen Einheit schlechthin. Mit *L. Berg* kann darum abschließend betont werden: »Die Einheit der Ordnung ist der sittliche Wert für das Soziale und die einende Ordnung ist das sittliche Gesetz«²⁹. Dieses Gesetz, das zugleich oberstes metaökonomisches Ziel aller Wirtschafts- und Sozialpolitik darstellt, verlangt heute dringend die Beachtung der anthropologischen Entfaltungsmaximen der Solidarität, der Subsidiarität und der Autorität. »Die Autorität hat die Einheit herzustellen und das Ganze zu verbürgen«, sie hat »den Zerfall in die regellose Vielfalt zu verhindern«³⁰. Die angesprochene Koordinierungsproblematik zur *gemeinsamen, einigen* Mitverantwortung aller ordnungspolitisch Handelnden in Wirtschaft und Gesellschaft ist darum nur im Zusammenhang gesellschaftlicher Strukturpolitik lösbar, deren Kern nicht die Vielheit der Glieder und ihr Pochen auf das Subsidiaritätsprinzip, sondern ihre solidarische Einheit und Gemeinwohlverantwortung darstellt.

²⁸ *Thomas von Aquin*, *Cont. gent.* 3,71; *Sum. teol.* 1, q. 65, a 2; vgl. auch Pius XI, *Quadragesimo anno*, 1931, Nr. 84.

²⁹ *L. Berg*, *Sozialetik*, München 1959, S. 108.

³⁰ *Ders.*, a. a. O., S. 25.