

Hypothesen über die Konvergenz von Wirtschaftssystemen als Ausdruck aktueller Tendenzen in der Theorie der Wirtschaftspolitik

Von Heiko Körner, Hamburg

I.

Die zentrale Aussage aller Konvergenzhypothesen, die heute diskutiert werden, lautet, daß alle bedeutenden Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme, deren letztes Ziel die Verwirklichung materiellen Überflusses mit Hilfe der modernen Technologie ist, einander immer ähnlicher werden. Dabei werden aktuelle Erscheinungen, wie etwa die Ergänzung der marktwirtschaftlichen Steuerung in den westlichen Industrieländern durch Rahmenplan und Wohlfahrtspolitik oder aber die Auflockerung der zentralen Mengenplanung in den kommunistischen Ländern durch Einbau von Marktelementen, mit bestimmten historischen und entwicklungstheoretischen Axiomen über das zwangsläufige Eintreten einer globalen, durch Rationalität und Technik geprägten Zivilisation zu mehr oder weniger aussagekräftigen Prognosen verwoben¹. Es handelt sich dabei meist um logische Konstrukte, deren Aussagegehalt nicht ohne weiteres nachprüfbar ist. Denn auf der einen Seite sichert die tautologische Natur der Entwicklungsgesetze, die mindestens implizit als gültig betrachtet werden, vor jeder Falsifizierung. Und auf der anderen Seite sind die konkreten Prognosen, die vorgetragen werden, wieder so stark bedingt, daß sich stets erklären läßt, warum ein bestimmter prognostizierter Sachverhalt nicht eintreten konnte.

Vom Inhalt her müssen die Konvergenzhypothesen damit in den Bereich des Spekulativen verwiesen werden. Interessant sind sie jedoch als Ausdruck bestimmter theoretischer Konzeptionen. Auf die aktuelle Entwicklung der realen Varianten der beiden großen gesellschaftspolitischen Systemalternativen bezogen, ziehen sie zwar nicht — wie etwa das System von *Schumpeter* — die Summe einer Epoche, indem bekannte Fakten in neue Zusammenhänge gestellt und vorhandene Theo-

¹ Zur Entwicklung und zum Inhalt der Konvergenzhypothesen vgl. den Überblick von Egon *Tuchfeldt*: Konvergenz der Wirtschaftsordnungen? *Ordo* 20 (1969), S. 35 ff.

rien neu interpretiert werden^{1a}. Doch reflektieren sie — ähnlich wie die Sozialismustheoreme zwischen den beiden Weltkriegen² — bestimmte Tendenzen im zeitgenössischen Theoretisieren. Sie tun das um so deutlicher, je mehr sie den Charakter von wissenschaftlichen Nebenarbeiten tragen, die es den Autoren erlauben, einmal über die strengen Grenzen der zweckbezogenen wissenschaftlichen Monographie „hinauszuschreiben“.

Besonders augenfällig tritt diese Tatsache bei der Betrachtung der Konvergenzhypothesen hervor, die Jan Tinbergen³ und K. Paul Hensel⁴ entwickelt haben. Im allgemeinen Begriffsschema erscheint der erste als Vertreter der modernen „applied economics“, während der andere als einer der letzten Vertreter der den Primat qualitativer Prinzipien behauptenden ordnungspolitischen Schule zu etikettieren wäre. Die genauere Analyse der Äußerungen zur Systemkonvergenz, die von beiden zu Beginn der sechziger Jahre vorgetragen wurden, zeigt nun aber einige Gemeinsamkeiten im theoretischen Denkansatz, die bei nur oberflächlicher, kategorisierender Darstellung nicht in Erscheinung treten. Diese für das zeitgenössische Theoretisieren allgemein typischen Gemeinsamkeiten sollen im folgenden kurz umrissen und anschließend einer kritischen Prüfung unterzogen werden.

II.

Tinbergen geht von der zentralen These aus, daß sich die Wirtschafts- und Gesellschaftsstrukturen der Industrieländer unter dem Einfluß des überall rasch voranschreitenden wissenschaftlichen und technischen Fortschritts immer gleichartiger entwickeln. Dabei erscheint diese Ent-

^{1a} Vgl. insbes. Joseph A. Schumpeter: *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*. 2. erw. Aufl. München 1950.

² Vgl. die zusammenfassende Darstellung in: Karl Schiller: *Sozialismus und Wettbewerb* (1954). In: Karl Schiller: *Der Ökonom und die Gesellschaft*. Stuttgart 1964. S. 15 ff.

³ Vgl. Jan Tinbergen: *Kommt es zu einer Annäherung zwischen den kommunistischen und den freiheitlichen Wirtschaftsordnungen?* *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 8 (1963), S. 11 ff. (Orig. *Soviet Studies*, 12 [1960/61], S. 333 ff.). — *Ders.*: *Die Rolle der Planungstechniken bei der Annäherung der Strukturen in Ost und West*. In: Erik Boettcher (Hrsg.): *Wirtschaftsplanung im Ostblock*. Stuttgart 1966. S. 35 ff. — *Ders.*: *Die Tendenzen im ökonomischen Denken Osteuropas*. In: *Gesellschaftliche Entwicklungstendenzen in Osteuropa*. Erlenbach-Zürich 1969. S. 55 ff. — Hans Linnemann, J. Pronk, Jan Tinbergen: *Convergence of Economic Systems in East and West*. Rotterdam 1965.

⁴ Vgl. K. Paul Hensel: *Strukturgegensätze oder Angleichungstendenzen der Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme in Ost und West?* *Ordo* 12 (1961), S. 305 ff. — *Ders.*: *Sind die Wirtschaftsordnungen der sowjetischen Länder auf dem Wege zur Marktwirtschaft?* In: Bruno Gleitze, Karl C. Thalheim, K. Paul Hensel, Rudolf Meimberg (Hrsg.): *Der Osten auf dem Wege zur Marktwirtschaft?* Berlin 1967. S. 73 ff.

wicklung in Form eines irreversiblen, kumulativen Prozesses, in dessen Verlauf die Universalisierung der rationalen Methoden der sozialökonomischen Steuerung mit einer allgemeinen Rationalisierung der sozioökonomischen Institutionen einhergeht⁵. In allen Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen, die einen bestimmten Reifegrad (also ein hinreichendes Maß an Differenziertheit und Intensivierung der Wirtschaftstätigkeit) erreicht haben, werden die Konsum- und Produktionsstrukturen unter der Wirkung des technischen Fortschritts immer komplexer. Mit der wachsenden Information werden auch die Erwartungen im Hinblick auf die Ergebnisse der Gesellschaftswirtschaft anspruchsvoller. Der optimale Einsatz der vorhandenen Ressourcen ist unter diesen Bedingungen allein durch die überkommenen Koordinationsmechanismen (Marktprozeß oder grobe Mengenplanung) nicht mehr gewährleistet. Zusätzliche wirtschafts- und gesellschaftspolitische Eingriffe sind daher schon deshalb notwendig, damit die Effizienz der herkömmlichen Steuerungsmechanismen verbessert wird.

Die solchermaßen wachsenden Ansprüche an die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik stimulieren nun wieder die wissenschaftliche Entwicklung, insbesondere Fortschritte auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Steuerungs- und Lenkungs technik⁶. Entscheidend ist aber für *Tinbergen*, daß mit der Verbreitung rationaler Daseinsbewältigungsmethoden ein gesellschaftlicher Lernprozeß einhergeht, demzufolge auch die Offenheit aller Mitglieder der Gesellschaft für rationales Denken und Handeln immer größer wird. Die Entwicklung der Produktionstechnik und der Anspruchsniveaus ist insofern mit einer Zunahme des Willens und auch der Fähigkeit zur rationalen Organisation und Lenkung rückgekoppelt. Nicht nur das Verhalten, auch die sozioökonomischen Institutionen insgesamt werden rationalisiert. Insbesondere folgt aus der zunehmenden Rationalität der Sozialtechnik eine Rationalisierung des allgemeinen Denkens, der Abbau aller Ideologien und die Demokratisierung der gesellschaftlichen Beziehungen⁷.

Diese Rationalisierung der wirtschaftlichen und sozialen Beziehungen schlägt sich bei *Tinbergen* daher nicht nur im Mittelbereich nieder, sie führt auch zur Verbreitung einer einheitlichen gesellschaftlichen Zielfunktion, die am besten mit der Forderung nach „optimaler sozia-

⁵ *Tinbergens* Ansatz dürfte — auch wenn seine historische Axiomatik an keiner Stelle seiner Äußerungen explizit dargestellt wird — am ehesten in Nachbarschaft zur rationalistischen Geschichtsphilosophie etwa von *Toynbee* anzusiedeln sein. Vgl. hierzu R. G. *Collingwood*: Philosophie der Geschichte. Stuttgart 1955. S. 170 ff.

⁶ Dieser Punkt wird besonders ausgeführt in *Tinbergen*: Die Rolle der Planungstechniken bei der Annäherung der Strukturen in Ost und West, a.a.O., S. 50.

⁷ Vgl. vor allem *Tinbergen*: Tendenzen im ökonomischen Denken Osteuropas, a.a.O., S. 65 f. In dieser Behauptung kommt *Tinbergens* geschichtsphilosophischer Ansatz wohl am deutlichsten zum Ausdruck.

ler Effizienz“ umschrieben werden kann. Das bedeutet nun nicht nur eine formale Rationalisierung der gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion in allen Industriegesellschaften, sondern auch deren inhaltliche Kongruenz⁸. Dadurch werden alle bisherigen Ziele (Freiheit, Gerechtigkeit, Vollbeschäftigung) zu Instrumenten, erscheinen technischer und wissenschaftlicher Fortschritt, Revolutionierung der Erwartungen und Demokratisierung auch nicht mehr als zwangsläufig eintretende Effekte der wissenschaftlich-technischen Entwicklung, sondern als anzustrebende Fortschrittsmarken. Bei so bestimmter universaler Zielsetzung und bei fortschreitender Verfügbarkeit einer Vielzahl von Mitteln rationalen Handelns zeigt sich schließlich, daß alle existierenden Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme ineffizient sind. Unter allen denkbaren institutionellen Kombinationen für Industriegesellschaften kann nur eine einzige Struktur optimal sein; und diesem Optimum werden sich alle bislang ideologisch determinierten Systeme zwangsläufig annähern.

Im Gegensatz zu *Tinbergen* begreift nun *Hensel* das Konvergenzproblem nicht als eine Frage der dynamischen Entwicklung der sozioökonomischen Institutionen. Von *Euckens* Typologie der Ordnungen ausgehend, benutzt er einen klassifikatorischen Ansatz, demzufolge Systemkonvergenz als Zunahme der Kongruenz der formellen Organisationsprinzipien der betrachteten Industriegesellschaften erscheint. Während bei *Tinbergen* sich also der optimale Satz der sozioökonomischen Institutionen aus der Entwicklung der Verfahrenstechniken durch deren gesellschaftliche generelle Akzeptation und Sanktionierung ableitet, sind es bei *Hensel* die logischen Möglichkeiten einer optimalen Kombination der verschiedenen denkbaren Institutionen, die den Bereich der zulässigen Verfahrenstechniken bestimmen. Die bei *Hensel* als „Formelemente“ gekennzeichneten Institutionen sind als „natürliche“ Phänomene vorgegeben, die in ihrem Begriffsinhalt wie auch in ihrer konkreten Form jeweils nicht nur übereinstimmen, sondern auch keiner Evolution zugänglich sind. Ein Wandel der vorhandenen („gesetzten“) Systeme durch universale Akzeptation von „industriell-technischen Daseinsformen“ kann daher lediglich durch eine Veränderung der Kombination der institutionellen Formelemente zustande kommen. Der Wandel ist wünschbar, wenn hierdurch die logische Konsistenz des Gesamtsystems verbessert wird. Er wird sinnlos, wenn Inkompatibilitäten zwischen den Grundinstitutionen auftreten oder verstärkt werden. Die Variabilität der bestehenden bzw. „gesetzten“ Wirtschaftssysteme hört also dort auf, wo Inkonsistenz in der Kombination

⁸ Vgl. *Tinbergen*: Die Rolle der Planungstechniken, a.a.O., S. 47 f. — *Ders.*: Tendenzen im ökonomischen Denken, a.a.O., S. 62 f.

der Bauelemente die durch die innere Logik bestimmte „natürliche Ordnung“ eines Systems bedrohen⁹.

Wiewohl *Hensel* mit demselben idealtypischen Erklärungsansatz wie *Eucken* arbeitet, besitzen die *Henselschen* Aussagen über die Möglichkeiten einer Systemkonvergenz ein im Vergleich zu *Eucken* hohes Maß an Relativität. Bei *Eucken* muß bekanntlich jedes reale System als „gesetzte“ Ordnung nicht nur der Forderung nach innerer Konsistenz genügen, sondern auch durch letzte Werte legitimiert sein, denen dieses System dient. So besitzen bei *Eucken* Institutionen, wie die Geld-, Eigentums- und Marktordnung und die Unternehmensverfassung den Charakter von „konstituierenden Prinzipien“, weil der Freiheit als dem wichtigsten Ziel der Gesellschaft unbedingt zugeordnet¹⁰. Bei *Hensel* kommt diesen Institutionen nur mehr der Wert „akzidentieller Bauelemente“ zu, deren jeweilige Ausgestaltung und Kombination zwar für die Effizienz eines Systems bedeutsam sind, die Art des Koordinationssystems als dem einzigen übrigbleibenden „konstitutiven Bauelement“¹¹ aber nicht grundsätzlich vorbestimmen: Zentrale oder dezentrale Koordination können grundsätzlich mit den verschiedensten Varianten der akzidentiellen Elemente verbunden werden. Sie erscheinen hier nur noch im formalen Sinn als einander ausschließende konstitutive Bauelemente, weil die oberste Zielsetzung als verbindliche Gestaltungsnorm fehlt. In praxi kann daher die Grenze zwischen beiden verwischt werden, und es entscheiden nur noch die Regeln der logischen Vereinbarkeit über die Möglichkeiten der Kombination der einzelnen Bauelemente. Die *Euckensche* „Ausschließlichkeitsthese“ wird formalisiert, und es gibt unter allen konsistent aufgebauten Systemen keines mehr, dem a priori der Vorzug gebührt.

Bei grundsätzlich leerer Zielsetzung erscheint nun auch bei *Hensel* die Akzeptation der Forderung nach „Zunahme der Produktivität“ als allgemeines gesellschaftswirtschaftliches Ziel nicht ausgeschlossen¹². Dann aber muß auch jede Mischform — etwa eine „sozialistische Marktwirtschaft“ — als reale Möglichkeit betrachtet werden, sofern die einzelnen in ihr enthaltenen Bauelemente miteinander kompatibel sind¹³. Die „ordnungspolitische Grundentscheidung“ reduziert sich somit offen

⁹ Vgl. *Hensel*: Strukturgegensätze oder Angleichungstendenzen, a.a.O., S. 308 ff.

¹⁰ Hier liegt die entscheidende Abweichung (oder Abwendung) von *Eucken* vor, dessen Grundfrage bekanntlich lautete: „Welche Ordnungsformen gewähren Freiheit?“ (Walter *Eucken*: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, rde. Ausg. o. O. 1959, S. 124.)

¹¹ Vgl. *Hensel*: Strukturgegensätze oder Angleichungstendenzen, a.a.O., S. 313.

¹² Vgl. *Hensel*: Sind die Wirtschaftsordnungen der sowjetischen Länder auf dem Wege zur Marktwirtschaft? a.a.O., S. 74.

¹³ Vgl. hierzu auch K. Paul *Hensel*: Die sozialistische Marktwirtschaft in der Tschechoslowakei. Stuttgart 1968.

auf die Lösung des Problems, wie die „gesetzten“ Koordinationsmodi so ausgestaltet werden können, daß sie dem Prinzip „Effizienz“ genügen.

Damit ist nichts über *Hensels* persönliche Werthaltung ausgesagt. Seine Überlegungen zeigen seine Option für einen freiheitlichen, daher auch dezentralisierten Koordinationsmodus deutlich. Diese Entscheidung würde übrigens auch bei *Tinbergen* kaum anders ausfallen. Wichtig ist in unserem Zusammenhang aber, daß *Hensel* seine Grundeinstellung als Werturteil offen deklariert und nicht mehr als Axiom in seinen theoretischen Ansatz einbaut. *Euckens* drastische Ausschließlichkeitsbehauptung und *Hayeks* „Ölflecktheorie“ finden in *Hensels* pragmatischer Systemtheorie keine Stütze mehr.

Die von *Hensel* aufgezeichnete Möglichkeit einer pragmatischen ordnungspolitischen Gestaltung und *Tinbergens* These von der zwangsläufigen und logisch auch notwendigen Universalisierung der Prozeßsteuerung mit Hilfe der reinen makroökonomischen Theorie sind — so läßt sich zusammenfassen — beide Ausdruck einer Denkrichtung, die (im Anschluß an *Marx*, *Max Weber* und *Schumpeter*) von der zunehmenden Rationalisierung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Beziehungen ausgeht¹⁴. Bei beiden Autoren erscheint die Orientierung der Makrorelationen auf das ökonomische Prinzip als reale Möglichkeit. Beide zeigen außerdem, daß Wirtschaftspolitik — wenn sie diese Möglichkeit ausfüllen soll — auf die Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Effizienz gerichtet sein muß, ob nun ordnungs- oder ablaufpolitische Instrumente im Vordergrund der Betrachtung stehen. Denn unter Anwendung des Rationalitätskriteriums erweist sich der instrumentale Charakter aller bisher verfolgten Teilziele: Sogar ideologisch aufgeladene Ziele, wie das der Freiheit der Märkte bzw. des Wettbewerbs, lassen sich nach Ausschaltung aller irrationalen Komponenten als Mittel zur Verwirklichung höchstmöglicher sozialer Effizienz interpretieren. Alle Instrumente, die solcherart auf die reine Ökonomik als formales System von Verhaltensregeln gegenüber knappen Mitteln zur Erzielung maximalen Erfolgs bezogen sind, sind dann auch universalisierbar und können in jedem gesellschaftlichen Zusammenhang (auch dem kommunistischen) verwendet werden. Konvergenz ist unter diesem Aspekt letztlich nur eine Begleiterscheinung der universellen Ausbreitung rationaler Prinzipien der Gestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft¹⁵.

¹⁴ Vgl. zur Charakterisierung dieser im letzten metaphysischen Grundkonzeption bereits *Gunnar Myrdal*: Das politische Element in der ökonomischen Doktrinbildung. 2. deutsche Fassung. Hannover 1963. S. 135 ff.

¹⁵ Entsprechende Positionen vertreten etwa auch *Gisbert Rittig*: Kapitalismus, Marxismus und oeconomia pura. In: *Walter Euchner*, *Alfred Schmidt* (Hrsg.): Kri-

III.

Die theoretische Grundkonzeption, die in den beiden betrachteten Konvergenzhypothesen zum Ausdruck kommt, läßt sich damit in dem Satz zusammenfassen, daß in allen Ländern, die an den allgemeinen technischen und wissenschaftlichen Fortschritt angeschlossen sind und daher in rascher sozioökonomischer Entwicklung stehen, eine fortschreitende Rationalisierung der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik stattfindet.

Diese Position ist — so, wie sie formuliert ist — nicht nur logisch unwiderlegbar; auch die in allen Industrieländern herrschenden Gegebenheiten scheinen sie zu bestätigen. Allerdings bleibt die Frage offen, was denn mit dem Begriff „Rationalisierung der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik“ gemeint ist. Folgt man *Tinbergen* und *Hensel*, so muß dieser Begriff zweifellos so gefaßt werden, daß darunter vor allem die Perfektionierung der heute üblichen, Ablauf und Ordnung umfassenden Makrosteuerung verstanden wird. Diese Denkrichtung wird hinreichend deutlich, wenn etwa *Tinbergen* einer mit Hilfe der von ihm proponierten „fixed target planning models“ verfeinerten zentralen Wirtschaftslenkung eine alles überragende Rolle prognostiziert, und zudem die von östlichen Autoren vorgetragene Forderung nach dem Einbau dezentraler Lenkungsmethoden in die Zentralverwaltungswirtschaft kritisiert¹⁶.

Man muß sich allerdings fragen, ob diese Sicht der Dinge den Problemen gerecht wird, die sich für die Wirtschaftspolitik aus der zunehmenden Reife der Industrieländer ergeben. Denn es ist eine Tatsache, daß Veränderungen des Niveaus der gesamtwirtschaftlichen Aktivität mit strukturellen Wandlungen einhergehen. Und es ist bekannt, daß auf hohem Niveau der Aktivität die globalen, relativen Zuwachsraten

tik der politischen Ökonomie heute. 100 Jahre „Kapital“. Frankfurt 1968. S. 118 ff. — Oskar Lange: Political Economy. Vol. I. Oxford 1963. S. 148 ff. — Daß solche Konzeptionen auf den heftigen Widerstand von seiten der die Präponderanz irgendwelcher „letzten Werte“ verteidigenden ideologischen Denkrichtungen stoßen, besonders wenn aktuelle Fragen der Systemkonvergenz zur Debatte stehen, zeigen die Repliken orthodox-kommunistischer Ökonomen auf die Äußerungen von *Rittig* in *Euchner, Schmidt* (Hrsg.): a.a.O., S. 125 ff., S. 133 ff., S. 334 ff. Typisch für eine ähnliche Polemik vom orthodox-liberalen Standpunkt ist etwa der Leitartikel von E.-O. Maetzke: Pappkamerad Konvergenz (F. A. Z., Nr. 66 vom 19. März 1970). Entsprechend äußert sich etwa Rolf Dubs: Die Interdependenz von staatlicher und wirtschaftlicher Ordnung. (Konvergenztheorie — Illusion oder Wirklichkeit?) In: Peter Pattis, Hans-Ulrich Sonderegger (Hrsg.): Wirtschaftsfragen in und zwischen Ost und West. Düsseldorf 1966. S. 15 ff. — Auch bei Ablehnung des ideologischen Standpunkts sollte allerdings der (oft unscharf gebrauchte) Rationalitätsbegriff einer kritischen Prüfung unterzogen werden. Vgl. hierzu z. B. Gerd Fleischmann: Chancen der Rationalität in Ost und West. Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Bd. 5 (1960), S. 155 ff.

¹⁶ Vgl. *Tinbergen*: Die Tendenzen im ökonomischen Denken Osteuropas, a.a.O., S. 65.

zwar durchschnittlich kleiner, die positive Veränderung des volkswirtschaftlichen Heterogenitätsgrades aber größer werden. Funktionelle und räumliche Differenzierung ist faktisch in jedem Industrieland feststellbar. Aber dieses Phänomen ist nicht nur auf die ökonomischen Zusammenhänge beschränkt: In den Industrieländern zeigt sich eine zunehmende Differenzierung der gesellschaftlichen Beziehungen, die sowohl von den Verteidigern als auch von den Kritikern des „Industrialismus“ systematisch unterschätzt wird^{16a}. In jedem wirtschaftlich fortschreitenden Land mit hohem Konsum- und Produktionsstandard wächst die Zahl der innergesellschaftlichen Rangordnungen und der informellen Sekundärgruppen, entstehen differenzierte Informationssysteme und eine durch die Koexistenz von „Individuation“ und „Außenleitung“ gekennzeichnete heterogene Entscheidungsstruktur. Für die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik bedeutet das, daß sie innerhalb der globalen „großen Lage“ stets mit einer Differenziertheit nicht nur der objektiven Situation, sondern auch der subjektiven Lageinterpretation seitens der einzelnen Gruppen rechnen muß. Die Strategien der handelnden Wirtschaftseinheiten können daher nicht mehr in Anlehnung an die zwangsläufig typisierenden Theoreme der Mikro- und der Makrotheorie als eindeutig und konsistent vorausgesetzt und in das wirtschaftspolitische Kalkül einbezogen werden. Darüber hinaus zeigt sich, daß die theoretisch durchaus berechtigte und auch notwendige Hypothese von der Existenz einer einheitlichen gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion in der Realität nicht existiert: Der Interessen- und Wertpluralismus, der bei jeder einzelnen, in vielfältige gesellschaftliche Zusammenhänge verflochtenen Wirtschaftseinheit vorhanden ist, fügt dem schon vielfach gezeigten technischen Problem der Aggregation noch die qualitativen Schwierigkeiten hinzu, die mit der Identifikation und Gewichtung der im jeweiligen Zusammenhang relevanten individuellen Präferenzen zusammenhängen¹⁷.

Der alleinige Rekurs der Wirtschaftspolitik auf die an der *Keynes*-schen Makroökonomik orientierte Steuerung des globalen Niveaus der wirtschaftlichen Aktivität und auf die auf *Euckens* Ordnungstypologie beruhende Variation der gesamtwirtschaftlichen Daten scheint unter solchen Gegebenheiten nicht unbedingt mehr zweckmäßig zu sein¹⁸.

^{16a} Typisch hierfür ist etwa einerseits Raymond *Aron*: Die industrielle Gesellschaft. Frankfurt a. M. 1964; andererseits E. I. *Mishan*: The Costs of Economic Growth. London 1967.

¹⁷ Tatsächlich führt die Würdigung dieser Tatsachen manche Beobachter zu einer skeptischen Einstellung bei der Beurteilung der Möglichkeiten einer mit der allgemeinen Ausbreitung der Rationalität einhergehenden Systemkonvergenz. Vgl. etwa Peter J. D. *Wiles*: Zur Frage der Konvergenz östlicher und westlicher Wirtschaftssysteme. Kiel 1968. Passim.

¹⁸ Vgl. hierzu auch die interessanten Ausführungen von Elmar *Altwater*: Gesellschaftliche Produktion und ökonomische Rationalität. Frankfurt 1969. Insbes. S. 167 ff.

Die ordnungspolitische Konzeption, die unter Umkehr des Erklärungszusammenhangs der geschlossenen Marktwirtschaft die Sicherung des gesellschaftswirtschaftlichen Optimums durch die Verwirklichung der von der Theorie beschriebenen Rahmenbedingungen anstrebt, ist in allen den Fällen nicht mehr anwendbar, in denen die Verhaltensweisen und die technischen Relationen von den Forderungen der Markttheorie abweichen. Das gilt selbst für die von *Hensel* vorgetragene ordnungspolitische Variante: Bei inkonsistenten Präferenzfunktionen oder etwa im Fall sinkender Grenzkosten kann selbst dann kein Optimum mehr zustande kommen, wenn der Datenkranz optimal ist. Auch die im Anschluß an die *Keynesianischen* Kreislaufmodelle besonders durch *Frisch* und *Tinbergen* entwickelten ablaufpolitischen Konzeptionen basieren letztlich auf den idealen modelltheoretischen Annahmen über rationales Verhalten und technische Rahmenbedingungen. Darüber hinaus muß festgestellt werden, daß sowohl die Anzahl als auch die Aufgliederung der Variablen der wirtschaftspolitischen Entscheidungsmodelle angesichts der komplexen Relationen in den modernen Wirtschaftsgesellschaften ungenügend sind, daß außerdem die exogen vorgegebenen Zielfunktionen dieser Modelle zwar stets konsistent sein können, aber nicht selbst im Systemzusammenhang optimierbar sind und damit dem in der Realität vorhandenen Zielpluralismus nicht entsprechen und daß schließlich auch die Annahme nur einer einzigen Entscheidungs- oder Planungsinstanz die in der Wirklichkeit gegebene Vielzahl von zumindest teilweise autonomen Entscheidungseinheiten nicht richtig abbildet. Folglich kann die Komplexität der Prozesse der wirtschaftspolitischen Willensbildung und Aktion unter den Bedingungen heterogener Industriewirtschaften durch einfache, monozentrische Manipulationsschemata bei fixierter Zielsetzung nur unzureichend wiedergegeben werden.

Rationale, d. h. der gegebenen Situation angemessene Handlungsschemata kann die Theorie der Wirtschaftspolitik demgegenüber durch Rückgriff auf die Ergebnisse der allgemeinen Informations- und Systemtheorie¹⁹, wie auch der „ökonomischen Theorie der Politik“ (*Frey*)²⁰ gewinnen. Dabei geht es zum einen um den Ersatz der bislang herrschenden, einfachen Konzeptionen der Ordnungspolitik und Ablaufsteuerung durch einen allgemeinen dynamischen Planungsansatz, dessen Struktur dem System, auf das sich die Wirtschaftspolitik be-

¹⁹ Vgl. die Übersicht von Gerhard *Kade*, Reinhard *Hujer*, Dirk *Ipsen*: *Kybernetik und Wirtschaftsplanung*. Z. f. d. ges. Staatsw., Bd. 125 (1969), S. 17 ff. — Vgl. ferner Karl-Ernst *Schenk*: *Systemanalytische Ansätze in der wirtschafts-kybernetischen Diskussion in Ost und West*. In: Hans *Raupach* (Hrsg.): *Jahrbuch der Wirtschaft Osteuropas*. Bd. 1. München 1970. S. 162 ff.

²⁰ So Bruno *Frey*: *Die ökonomische Theorie der Politik oder die neue politische Ökonomie*. Z. f. d. ges. Staatsw., Bd. 126 (1970), S. 1 ff.

zieht, adäquat ist. Die Wirtschaftspolitik umfaßt dann die Optimierung von Zielen und Mitteln unter gegebenen gesellschaftlichen und technischen Rahmenbedingungen und die ständige Revision der so gewonnenen Strategien (Zielkorrektur, Programmkorrektur) aufgrund der eintretenden Ergebnisse. Im einzelnen sind Lösungsansätze zu suchen, die (quasi „maßgeschneidert“) den jeweils sich stellenden Problemen adäquat sind. Dazu müssen die herkömmlichen einfachen Ziel-Mittel-Kombinationen nach den Kategorien etwa der Ordnungs- und Ablaufpolitik oder der Niveau-, Struktur- und Wettbewerbspolitik verlassen werden²¹. Die gezielte Kombination von spezifischen, partiell ansetzenden ablaufs- und ordnungspolitischen Instrumenten aus allen Bereichen und der Rückgriff auf Mittel, die die Information und Koordination der beteiligten Träger wie auch der Adressaten der Wirtschaftspolitik verbessern, tritt an die Stelle des alten Prinzips „ein Problem — ein Instrument“. In dieser Beziehung sind die Chancen der Rationalität in den östlichen und westlichen Industrieländern nicht zuletzt davon abhängig, wieweit es der Wirtschaftspolitik gelingt, über *Keynes* und *Eucken* hinausgehend neue Konzeptionen zu entwickeln, die der Problemstellung in den Industrieländern wirklich angemessen sind.

Summary

Hypotheses of Convergence of Economic Systems as an Expression of Contemporary Tendencies in the Theory of Economic Policy

The author intends to show that the hypotheses of convergence, frequently developed in contemporary literature, are an expression of specific theoretical conceptions. In this respect the reflections of Tinbergen and Hensel are of particular importance where the economic field is concerned. In the general pattern of conceptions, those two authors appear as representatives of opposite directions of thought in the theory of economic policy, — the first being the representative of applied economics where the orientation is quantitative, while the other is an exponent of the German “Ordnungsdenken” in economic policy asserting the primacy of qualitative principles.

The argument forming the basis of Tinbergen’s hypothesis of convergence is that the universal expansion of rational socio-economic control techniques will result in a general rationalization of social institutions and individual forms of behaviour, thus leading to a convergence of all existing economic and social systems. Hensel, while denying the truth of Tinbergen’s thesis that there is an automatic tendency

²¹ Eine konventionelle Lösung dieses Problems schlägt vor Joachim Klaus: *Der Wandel ordnungspolitischer Vorstellungen durch Globalsteuerung und konzertierte Aktion*. Z. f. Nationalök., Bd. 29 (1969), S. 385 ff. Dieser Ansatz überzeugt aber nicht, weil er sich in der Hauptsache auf institutionelle Neukombinationen beschränkt, ohne den Prozeß der wirtschaftspolitischen Aktivität einzubeziehen, auf dessen Neuformulierung es bei jedem Versuch, die Wirtschaftspolitik leistungsfähiger zu machen, entscheidend ankommt.

of adaptation, does not exclude the possibility that, if the demand for an "increase in productivity" is generally accepted, the combinations of the socio-economic institutions in all existing systems will more and more assume similar forms. Therefore, contrary to Eucken's hypothesis of incompatibility, it is possible, in practice, that systems of planned economy and systems of free enterprise may assimilate. Eventually, both authors regard convergence merely as a phenomenon accompanying the universal expansion of rational principles in economy and society. When Tinbergen and Hensel refer to the general rationalization of economic and social policy, this term principally relates to the macro-control of economic activity and order, — a system now widely adopted. This view does not, however, correspond to the situation actually prevailing in industrial countries which is characterized by an increasing complexity of economic and social relationships. The adoption of a rational type of economic policy in all industrial countries thus means that new and differentiated conceptions in the field of economic policy, must be worked out and applied in practice — a demand which exceeds what Keynes and Eucken have demanded in the past.