

Über wirtschaftspolitische Konflikte und ihre Entscheidung

Von

Joachim Strunz - Würzburg

Im praktischen Leben ist der Wirtschaftspolitiker nicht selten gezwungen, sich mit Konflikten auseinanderzusetzen. Solche Situationen treten an ihn vor allem dann heran, wenn er beabsichtigt, ein Ziel anzustreben, dabei aber einsehen muß, daß dies nicht ohne Verzicht auf die Verwirklichung anderer Ziele möglich ist. Er muß sich dann alternativ entscheiden. Befürwortet beispielsweise der Politiker eine Stützung der Landwirtschaft mit Hilfe von Schutzzöllen, so kann er selbstverständlich die landwirtschaftlichen Produkte nicht gleichzeitig im Interesse des Verbrauchers durch eine Senkung der Agrarzölle verbilligen. Und sofern die Agrarzölle aus irgendwelchen, hier uninteressanten Gründen das einzig mögliche Mittel darstellen; mit dessen Hilfe das eine oder andere Ziel realisierbar ist, so muß sich der Politiker offenbar für eine dieser beiden Zielsetzungen entscheiden.

Etwas anders gelagert sind solche Fälle, bei denen zunächst nur ein einziges Ziel ins Auge gefaßt wird, Konflikte aber insofern auftreten, als man sich darüber streitet, auf welchem der möglichen Wege dieses Ziel erreicht werden soll. Ist es beispielsweise ratsam, die Industrialisierung eines unterentwickelten Landes oder die Verteidigungsbemühungen eines Staates vorwiegend aus Steuergeldern oder durch Kreditschöpfung oder auf noch anderen Wegen zu finanzieren?

Die Entscheidung aller solcher Ziel- bzw. Weg-Konflikte kann nun die Wissenschaft dem Politiker nicht abnehmen; sie vermag ihm aber bei seinen Entscheidungen eine nicht zu unterschätzende Hilfestellung zu gewähren. Es erhebt sich somit die Frage, in welcher Weise und in welchem Umfang die Wissenschaft imstande ist, dem Wirtschaftspolitiker beizustehen. Hinsichtlich der Beantwortung dieser Frage bestehen im allgemeinen zweifellos gewisse grundsätzliche Vorstellungen. Man gewinnt jedoch nicht selten den Eindruck, als ob diese Vorstellungen mitunter kaum zum Gegenstand einzelner gehender bewußter Überlegungen gemacht worden sind. In dem vorliegenden Aufsatz soll daher versucht werden, die Bedeutung

der Wissenschaft bei der Entscheidung wirtschaftspolitischer Konflikte herauszuarbeiten.

Über das Wesen wirtschaftspolitischer Konflikte. Um diese Aufgabe erfüllen zu können, erscheint es zunächst einmal geboten, die wirtschaftspolitischen Konflikte in ihrem Wesen zu erfassen. Hierauf ist zu sagen, daß sich im allgemeinen in jedem wirtschaftspolitischen Konflikt verschiedene Wertungsakte und unterschiedliche wissenschaftliche Meinungen gegenüberstehen. Der wirtschaftspolitische Konflikt kann somit theoretisch in Wertkonflikte und wissenschaftliche Streitfragen zerlegt werden.

Wenden wir uns zuerst den Wertkonflikten zu. Was ist unter ihnen zu verstehen? Um darauf eine Antwort geben zu können, verweisen wir kurz auf das Prinzip der sogenannten Wertfreiheit der Wissenschaft, wie es in erster Linie von Max Weber in eindeutiger Form vertreten wurde¹. Dieses Prinzip sagt bekanntlich aus, daß es nicht Angelegenheit der Wissenschaft ist, letzte Werturteile, d. h. wertsetzende Urteile abzugeben. So kann beispielsweise die Jurisprudenz keine Auskunft darüber abgeben, welche Wertgehalte in einer konkreten Rechtsordnung angestrebt werden sollten; sie vermag vielmehr nur die rechtlichen Mittel und Wege aufzuzeigen, mit deren Hilfe bestimmte, außerhalb der Wissenschaft gesetzte Wertgehalte realisierbar sind. — Oder die Medizin: der Arzt ist nicht in der Lage, medizinisch-wissenschaftlich zu begründen, warum der einzelne Kranke gerettet werden sollte. Und das gleiche gilt für die Nationalökonomie: Eines ihrer Hauptziele ist das Streben nach optimaler Produktivität. Über die Berechtigung dieses Endzwecks kann jedoch die Wirtschaftswissenschaft wiederum keine Aussage treffen; der Forscher kann ihn lediglich bei seinen wissenschaftlichen Arbeiten voraussetzen. Es ist also festzuhalten, daß jede Wissenschaft — wohl mit Ausnahme der Philosophie, sofern man diese als Wissenschaft auffaßt und nicht als Weltanschauungslehre — mehr oder weniger bewußt irgendwelche letzte Werte als gegeben hinnimmt, deren Setzung sich außerhalb der Wissenschaft vollzieht. Weddigen spricht in diesem Zusammenhang von „Glaubensurteilen“, um schon rein begrifflich auf den meta-wissenschaftlichen Charakter solcher Werturteile hinzuweisen². Mit diesen Überlegungen haben wir die Grundlagen gewonnen, um nunmehr das Wort Wertkonflikt definatorisch zu erfassen. Unter einem Wertkonflikt sind Gegensätze zu verstehen, die nicht allein auf dem Erkenntniswege, also nicht restlos mit Hilfe der Wissenschaft ent-

¹ Max Weber, Der Sinn der „Wertfreiheit“ der soziologischen und ökonomischen Wissenschaften, und: Wissenschaft als Beruf, in: Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, Tübingen 1922.

² Walter Weddigen, Das Werturteil in der politischen Wirtschaftswissenschaft, in: Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik, B. 153, 1941, S. 263 ff.

schieden werden können, sondern bei denen letzten Endes ein Bekenntnis erforderlich ist.

Auf einige Wertkonflikte aus dem ökonomischen Bereich sei zur Erläuterung kurz hingewiesen. In der Alternativfrage: Freihandel oder Protektionismus? können sich beispielsweise der Wert des materiellen Nutzens und machtpolitische Wertvorstellungen gegenüberstehen; besonders dann, wenn einerseits eine unsichere politische Lage für die Autarkie spricht, andererseits aber das Streben nach optimaler Produktivität mit Hilfe einer freien internationalen Arbeitsteilung auch nicht vernachlässigt werden sollte. Für einen solchen Konflikt gibt es letzten Endes keine rein wissenschaftliche Lösung; er kann von den verantwortlichen Instanzen vielmehr schließlich nur durch ein Bekenntnis entschieden werden. Ein weiteres Beispiel: Soll aus fiskalischen Gründen eine Steuer erhöht werden? Oder soll diese zur Diskussion stehende Steuererhöhung im Interesse des Produktivitätswertes oder aus sozial-ethischen Wertempfindungen unterbleiben? Das Wirtschaftsleben trägt eine ganze Fülle von Wertkonflikten an den Menschen heran. Schon die wenigen hier genannten Beispiele deuten an, daß sich in den meisten wirtschaftspolitischen Konflikten wertvolle Ziele gegenüberstehen, die nicht gleichzeitig zu verwirklichen sind. Man muß eben Werte aufgeben, um andere zu gewinnen.

Zweitens enthält ein wirtschaftspolitischer Konflikt, wie schon erwähnt, im allgemeinen auch rein wissenschaftliche Fragen; hier handelt es sich also um Probleme, deren Klärung einzig und allein Aufgabe der Wissenschaft ist. Viele solcher Streitfragen konnten auf dem Erkenntniswege geklärt werden; ihre Lösungen sind zum anerkannten Besitz der Nationalökonomie geworden. Andererseits gibt es aber auch noch eine große Anzahl solcher Streitfragen, die bisher noch keine allseitig anerkannte Antwort gefunden haben, obwohl in sie, wie gesagt, durchaus keine strittigen Werturteile eingehen. Das hängt in erster Linie damit zusammen, daß die Komplexität unseres wirtschaftlichen Lebens wohl kaum jemals rational zu erfassen sein wird. Im besonderen gilt dies für die Abschätzung zukünftiger Konstellationen; denn vor allem das für die wirtschaftliche Wirklichkeit so wichtige menschliche Handeln gründet letztlich in nicht voraussehbaren Faktoren, und auch jede statistische Prognose darüber ist mit einem Unsicherheitsfaktor belastet, der um so größer wird, je weiter sich die Prognose in die Zukunft erstreckt. Viele wissenschaftliche Fragen bringen uns daher an einen Punkt, wo die Nationalökonomie keine eindeutige Antwort zu geben vermag. In solchen Fällen geht der Politiker, der sich entscheiden muß, offenbar ein Wagnis ein. Um in derartigen Situationen der Gefahr zu entgehen, nie zu einer Entscheidung zu gelangen, also „nie fertig“ zu werden, muß man eben gelegentlich die Unvollkommenheit mancher

wissenschaftlicher Aussagen hinnehmen und sich trotzdem entscheiden, also in einem gewissen Sinne „leichtfertig“ werden.

Verschiedene Arten von Wertkonflikten. Nachdem wir bis jetzt die beiden Grundbestandteile eines wirtschaftspolitischen Konflikts — also Wertkonflikt und wissenschaftliche Streitfrage — herausgearbeitet haben, erscheint es angebracht, sich genauer vor Augen zu führen, welche verschiedenen Werte hinter den wirtschaftlichen Handlungen der Menschen überhaupt wirken können. Es soll daher einiges über die Arten von Wertkonflikten gesagt werden.

Alles menschliche Tun und Lassen ist von Wertungen getragen. Ziele strebt der Mensch nur an, weil sie ihm wertvoll sind. Er besucht eine Gemädegalerie aus ästhetischen Bedürfnissen, er hilft einem armen und notleidenden Menschen aus sozialem Mitgefühl, er will Geld verdienen, um seinen Lebensstandard zu verbessern, ein anderer hat Freude an einem Tun, wodurch seine Macht und Geltung erhöht werden³. Auch hinter allen wirtschaftlichen Handlungen steht das Wertstreben des Menschen, oft auch einzelner Guppen, deren Bedeutung gerade in der neueren Zeit stark zugenommen hat⁴. Der wirtschaftliche Bereich wird nun seiner Natur gemäß in erster Linie von dem Streben nach Mittelbeschaffung beherrscht. Es ist nun grundsätzlich zu betonen, daß das wirtschaftliche Handeln allen Werten zu dienen vermag. Neben dem Streben nach erhöhter Produktivität, dem zunächst materielle Wertvorstellungen zugrundeliegen, sind besonders die Bemühungen um eine „gerechte“ Verteilung des Sozialprodukts hervorzuheben. In diesem Fall fühlt sich der wirtschaftlich handelnde Mensch sozial-ethischen Wertempfindungen verpflichtet. Auch machtpolitische Wertungen sind im wirtschaftlichen Bereich von Bedeutung, wie die oft scharfen Auseinandersetzungen der Interessentengruppen im Wirtschaftsleben und auch einzelner Volkswirtschaften deutlich zeigen. Man denke weiter an das Streben nach Autarkie in diktatorisch geführten Ländern. Schließlich vergesse man nicht die Sorge um die Erhaltung einer angemessenen „Macht“ des Individuums, d. h. hier: die Wahrung einer gewissen wirtschaftlichen Freiheit des Einzelnen. Ästhetische Wertvorstellungen hingegen spielen in der wirtschaftlichen Wirklichkeit als Selbstwerte keine bemerkenswerte Rolle, wohl aber mitunter die religiösen; man denke an die christliche Fundierung der Wirtschaftsethik. Heutzutage sind also im ökonomischen Bereich in erster Linie der materielle, der machtpolitische und der sozial-ethische Wert besonders be-

³ Vgl. hierzu: Eduard Spranger, Lebensformen, 5. Aufl., Halle 1925, 8. Aufl. 1950.

⁴ Vgl. beispielsweise: Victor Jungfer, Geistige Wandlungen der Gegenwart in ihrem Einfluß auf Wirtschaft und Staat, Nürnberg 1954. (Nr. 3 der Veröffentlichungen aus dem Kreis des Professorenkollegiums der Nürnberger Hochschule für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften.)

deutsam; und nicht selten steht der verantwortliche Wirtschaftspolitiker, wie an einigen Beispielen schon gezeigt, vor Situationen, in denen er gezwungen ist, bei der Verwirklichung eines Wertes einen anderen zu opfern.

Es gibt noch weitere Arten von Wertkonflikten. Einige ergeben sich aus der Tatsache, daß die verschiedensten *P e r s o n e n k r e i s e* in den Genuß der einzelnen genannten Werte kommen möchten. Es ist nun aber in den meisten Fällen nicht möglich, die Forderungen aller zu befriedigen. Daher taucht die Frage auf, wessen Wünsche erfüllt werden und wer verzichten muß. Soll beispielsweise in einer bestimmten wirtschaftlichen Situation eine materielle Wohlstandshebung allen Teilen der Volkswirtschaft möglichst in gleicher Weise zugutekommen oder sollen bestimmte vielleicht bisher benachteiligte Wirtschaftszweige bzw. Personenkreise den Vorrang genießen? Wer soll in den Genuß erhöhter öffentlicher Sozialausgaben kommen, und wer soll die hierfür notwendigen öffentlichen Einnahmen aufbringen? Alle diese vereinfachten Beispiele enthalten Konflikte, bei denen es um die Frage geht, für wen Werte verwirklicht werden sollen — wiederum Konfliktlagen, deren Entscheidung letzten Endes auch ein Bekenntnis erfordert.

Ebenso kann das *Z e i t m o m e n t* in einem Wertkonflikt eine Rolle spielen. Gemeint ist hier die Frage, ob der Gegenwart oder der Zukunft ein höherer Wert beizumessen ist. Ein Beispiel möge zur Erläuterung dienen: Nehmen wir an, ein Land schirme mit besonders hohen Agrarzöllen seine Landwirtschaft vor der ausländischen Konkurrenz ab. Eine solche Politik kann bedeuten, daß man die momentanen Umstellungsschwierigkeiten in der Landwirtschaft, die im Fall eines Abbaus der Handelshindernisse eintreten würden, wichtiger nimmt als die spätere produktivitätserhöhende Wirkung, die schließlich durch eine Senkung der Agrarzölle infolge der Verbesserung der internationalen Arbeitsteilung erzielt werden könnte. Man vermeidet momentane Umstellungsschwierigkeiten und nimmt dafür zukünftige Nachteile in Kauf. Bei der Entscheidung für eine derartige Politik dürften die Vor- und Nachteile nicht ohne Berücksichtigung der Zeitfrage gegeneinander abgewogen werden; es ist also in solchen Fällen von Bedeutung, daß bestimmte Vor- bzw. Nachteile eben in der Zukunft liegen, andere wieder in der Gegenwart. Wir brauchen wiederum nicht besonders zu betonen, daß auch bei solchen Zeitfragen die Entscheidung eine außerwissenschaftliche, also bekennde Note trägt. —

Fassen wir zusammen: Die verschiedenen Fragen, für welche von nicht gleichzeitig realisierbaren Werten man sich entscheiden soll, für wen die erstrebten Werte zur Geltung kommen sollen und ob die Gegenwart oder die Zukunft höher einzuschätzen ist, — alle diese Probleme erfordern offenbar bei ihrer Entscheidung schließlich auch

ein „bekennendes Werturteil“⁵; restlos vermag der denkende Mensch, der Wissenschaftler, diese Fragen nicht zu beantworten, eine außer-rationale Wertung geht hier immer mit ein. —

Damit ist also nicht gesagt, daß die Wissenschaft bei der Klärung bzw. bei der Entscheidung solcher Konflikte überhaupt keine Rolle spielte.

Die Aufgabe der Wissenschaft. Nunmehr wollen wir die besondere Frage zu beantworten versuchen, inwieweit die Wissenschaft mitzuhelfen vermag, Konfliktsituationen aufzuhellen bzw. zu lösen.

Im einzelnen ist hierzu folgendes zu sagen:

a) Die Wissenschaft hat die Aufgabe zu überprüfen, ob ein von dem Praktiker in Aussicht genommener Weg auch geeignet ist, das erstrebte Ziel zu erreichen. Sie hat beispielsweise festzustellen, ob bzw. unter welchen Voraussetzungen eine Zinsheraufsetzung in Zeiten einer intensiven Expansion konjunkturmildernde Auswirkungen hat. Sie vermag weiterhin auf Wege im Dienste eines Zieles hinzuweisen, an welche die in der wirtschaftlichen Praxis verantwortlichen Instanzen vielleicht noch gar nicht gedacht haben. So wurde z. B. die Bedeutung der Finanzpolitik für den Konjunkturablauf, den Beschäftigungsgrad der Volkswirtschaften und die Entwicklung der Zahlungsbilanz wohl zuerst vorwiegend von der Wissenschaft herausgearbeitet.

b) Weiterhin sollte die Wissenschaft die Aufmerksamkeit des Politikers auf alle mit bestimmten Maßnahmen einhergehenden Begleiterscheinungen lenken; denn oft werden von ihm die etwas mehr am Rande liegenden Nebenfolgen übersehen. Wer denkt beispielsweise immer gleich an die sozialen Auswirkungen jener durch Preiserhöhungen hervorgerufenen Zwangssparprozesse, die sich z. B. durch eine für längere Zeit anhaltende staatliche Förderung der Selbstfinanzierung ergeben⁶!?

c) An der Grenze des Aufgabengebietes der Wissenschaft (wohl jenseits der Nationalökonomie, aber nicht jenseits der Wissenschaft überhaupt) steht schließlich der Auftrag, die oft recht komplexe Wertwelt rational aufzuhellen, die hinter einer Konfliktsituation steht, ohne dabei bekennend Stellung zu nehmen. Es ist also erstens auf diejenigen Werte hinzuweisen, die hinter dem angestrebten Ziel stehen. Im Streben nach Vollbeschäftigung wird beispielsweise der sozialethische Wertebereich berührt, sofern man an das soziale Übel der Massenarbeitslosigkeit denkt; dieses Streben ist mit materiellen Nutzensvorstellungen verbunden, wenn ein Brachliegen von Ar-

⁵ Vgl. Walter Weddigen, Theoretische Volkswirtschaftslehre, Meisenheim am Glan 1948, S. 22.

⁶ Vgl. besonders: Fritz Voigt, Der volkswirtschaftliche Sparprozeß, Berlin 1950, S. 418 ff.

beitskräften vermieden werden soll. Zweitens hat die Wissenschaft als bekenntnisfreie Wertlehre diejenigen Werte aufzudecken, die bei der Wahl einer bestimmten Maßnahme geopfert werden. Es gibt bekanntlich sehr dornige Wege zu wertvollen Zielen, wie beispielsweise innerwirtschaftliche Umstellungsschwierigkeiten bei einem Streben nach einem möglichst freien multilateralen internationalen Handel. Und drittens gilt es, schließlich auch noch die Wertsituation aufzuhellen, die hinter den Nebenfolgen steckt. In allen diesen drei Fällen gilt es im Sinne unserer früheren Ausführungen auch zu klären, wer in den Genuß der erstrebten Werte kommt, ebenso wer dabei Opfer zu bringen hat und wann dies alles eintritt.

d) Mit dem Aufzeigen von Mitteln und Wegen zu bestimmten Zielen und den dabei eintretenden Nebenfolgen, sowie mit dem Aufhellen der hinter einem wirtschaftlichen Konflikt liegenden Wertsituation sind jedoch die Möglichkeiten der Wissenschaft, den Politiker zu unterstützen, noch nicht voll erschöpft. Sie vermag darüber hinaus beizutragen, die sich gegenüber stehenden Werte gegeneinander abzuwägen. Sie kann beispielsweise gewisse Hinweise auf den Umfang volkswirtschaftlicher Beschäftigungsverluste bzw. -gewinne oder Produktivitätserhöhungen bzw. -einbußen machen, und somit durch solche „Wertgewichtsbestimmungen“ die Entscheidung eines wirtschaftspolitischen Konflikts erleichtern. Bei allen solchen Fragen geht es also um das Ausmaß, das eine Wertverwirklichung bzw. ein Wertopfer anzunehmen vermag. —

Die endgültige Entscheidung eines jeden wirtschaftspolitischen Konflikts kann die Wissenschaft freilich nur vorbereiten, also nicht vollenden; denn alle Wertungsakte haben eben, wie schon ausgeführt, auch ihre irrationale Seite.