

Grundfragen der Wirtschaftspolitik

von

Richard Büchner, Zürich

Inhaltsverzeichnis: 1. Wirtschaft und Wirtschaftspolitik S. 1: a) Die traditionelle Dreigliederung der Nationalökonomie; b) Allgemeine Wirtschaftspolitik — 2. Das Wirtschaftsleben als Ganzes S. 10: a) Grundlagen der Wirtschaft; b) Aufbau und Ablauf der Wirtschaft — 3. Die bewegenden Kräfte des wirtschaftlichen Handelns S. 19: a) Ideen und Interessen; b) Wirtschaftspolitische Richtungen; c) Träger der Wirtschaftspolitik und ihre Mittel — 4. Die Formen der Wirtschaftspolitik S. 29 a) Produktionspolitik; b) Marktpolitik; c) Einkommenspolitik — 5) Die Wirkungen der Wirtschaftspolitik S. 41: a) Zusammenwirken der wirtschaftspolitischen Eingriffe; b) Auswirkungen und Grenzen des ökonomischen Handelns.

1. Wirtschaft und Wirtschaftspolitik

Von den praktischen Aufgaben des Wirtschaftslebens sind die starken Antriebskräfte ausgegangen, die das Denken der Menschen frühzeitig bewegt, aber erst spät zur Ausbildung geschlossener Systeme der Nationalökonomie geführt haben. Dabei stellt sich im Streit der Lehrmeinungen immer wieder die alte Frage nach den Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft. Die gegenseitige Abgrenzung dieser beiden Teilbereiche des gesellschaftlichen Ganzen bildet in der Tat ein vielumstrittenes Problem der Wissenschaft, mit dem sich auch das tägliche Handeln dauernd auseinandersetzen muß. Im Zeitalter des Aufkommens der modernen Territorialgewalten hatte man zunächst die ökonomische Politik der Staatskunst des Absolutismus untergeordnet, die auf Macht- und Reichtumssteigerung des eigenen Landes gerichtet war. Aber hinsichtlich der Mittel und Wege zur Erreichung des gemeinsamen Ziels gingen bald die Anschauungen auseinander. Wenn auch Adam Smith sich noch wie die Merkantilisten mit dem „Reichtum der Nationen“ befaßte, so schwelten ihm doch andere Formen der Wirtschaftspolitik vor. Die liberale Doktrin beruhte auf der Überzeugung, daß eine „natürliche Ordnung“ im sozialen und ökonomischen Leben nur zu verwirklichen wäre, wenn die Tätigkeit des Herrschaftsverbands auf die Rechtssicherung im Inneren und den Schutz nach außen beschränkt würde. Dieses Postulat, das der freien Initiative der privaten Unternehmer einen großen Wirkungskreis eröffnete, entsprach in hohem Grade den Interessen des auch auf politischem Gebiet zu wachsendem Einfluß gelangenden Bürgertums. Mit dem siegreichen Vordringen des Prinzips der Wirtschaftsfreiheit zeigten sich jedoch früher

oder später die Schattenseiten des hemungslosen Erwerbsstrebens. Zahlreiche gesellschaftliche Schichten mußten eine Verschlechterung ihrer Lage feststellen und vermochten daher auch nicht an die „prästabilisierte Harmonie“ beim Walten der freien Konkurrenz zu glauben. So kam es, daß der Staat, den man eben erst aus dem wirtschaftlichen Bereich verwiesen hatte, nunmehr vielenorts wieder als Helfer in der Not herbeigerufen wurde. Dementsprechend hat auch die Nationalökonomie gegenüber der klassischen Vorstellung vom „wirtschaftlichen Gleichgewicht“ mancherlei Einwendungen erhoben. Die Opposition führten zunächst die Vertreter der romantischen Staatswissenschaften, zu denen sich dann namentlich die Anhänger der historisch-ethischen Schule und der verschiedenen sozialistischen Richtungen gesellten. Nicht zuletzt setzten sich gegenüber dem konsequenteren Manchestertum sozialliberale Ideen durch, die staatliche Eingriffe nicht mehr vollständig ablehnten. Obgleich die Wissenschaft inzwischen längst die Bedeutung der zahlreichen Selbsthilfeverbände neben dem Wirken der öffentlichen Hand im Wirtschaftsleben erkannt hat, ist es doch bis zur Gegenwart dabei geblieben, daß man unter ökonomischer Politik vor allem das Handeln des Staats und seiner nachgeordneten Körperschaften versteht. Diese Auffassung, die noch heute weitgehend von Freunden und Gegnern der Staatsintervention geteilt wird, steht aber der Erkenntnis im Wege, daß **Wirtschaft und Wirtschaftspolitik eine untrennbare Einheit bilden**. Um hier tiefer in die Zusammenhänge einzudringen und die Möglichkeit einer synthetischen Darstellung zu prüfen, wollen wir den gegebenen Stand der Nationalökonomie zum Ausgangspunkt für die folgenden Betrachtungen machen.

a) **Die traditionelle Dreigliederung der Nationalökonomie.** Die Grundzüge des Werdeganges, den die Wirtschaftswissenschaft in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts genommen hat, kommen eindrücklich zur Geltung, wenn man etwa den 1900/04 erschienenen „Grundriß der Allgemeinen Volkswirtschaftslehre“ Gustav Schmollers vergleicht mit dem jüngst von Howard S. Ellis herausgegebenen Sammelwerk „A Survey of Contemporary Economics“¹. Damals stand die „empirisch-realistiche“ Nationalökonomie Deutschlands auf der Höhe ihres Einflusses, die den Evolutionsgedanken anerkannte, psychologisch-sittliche Aspekte betonte und sich der individualistischen Naturlehre wie dem Sozialismus gegenüber kritisch verhielt. Heute herrscht offensichtlich die „reine“ Theorie Österreichs und der angelsächsischen Länder. Die Hauptdiskussionen gehen um John Maynard Keynes‘ „General Theory of Employment, Interest and Money“ (1936) und die quantitativ-mathematische Denkweise findet in der als „Ökonometrie“ bezeichneten Sonderlehre ihren prägnantesten

¹ Published for the American Economic Association. Philadelphia, Toronto. 1948.

Ausdruck². Neben der bevorzugten Pflege und wachsenden Spezialisierung der ökonomischen Theorie ist ein differenzierter Ausbau der Einzelforschung auf allen Gebieten des Wirtschaftslebens einhergegangen, und gleichzeitig hat die Nationalökonomie in steigendem Maße zu den übrigen Sozialwissenschaften Beziehungen aufgenommen.

Angesichts solcher vielfältigen Entwicklungstendenzen läßt sich die Frage nicht von der Hand weisen, wie die verschiedenen Zweige unserer Wissenschaft in ein geschlossenes Gesamtsystem eingeordnet werden können. Dies gibt Veranlassung, die traditionelle Dreigliederung der Nationalökonomie auf ihre Tragfähigkeit zu untersuchen, die sich im deutschen Sprachgebiet seit Karl Heinrich Rau (1823) eingebürgert hat und an der hier die Lehrbücher wie der akademische Unterricht noch weitgehend festhalten. Dergestalt ist es immer wieder einigermaßen gelungen, den großen Wissensstoff auf die drei Fächer der Theoretischen (Allgemeinen) Nationalökonomie, der Praktischen (Speziellen) Nationalökonomie und der Finanzwissenschaft zu verteilen. Zweifellos bietet dieses einfache Schema erhebliche Vorteile, denn es gewährt der wissenschaftlichen Arbeitsteilung den nötigen Raum und schafft doch zugleich den äußeren Rahmen für die zusammenfassende Auswertung der Forschungsergebnisse. Aber bei näherem Zusehen erweist sich die überkommene Systematik doch als widerspruchsvoll und unzureichend. Der wichtigste Grund hierfür liegt in der Tatsache, daß sehr verschiedene Betrachtungsweisen des Phänomens Wirtschaft nur lose zu scheinbarer Einheit verknüpft werden. Literaturgeschichtlich gesehen handelt es sich um den Versuch, die Gedankenwelt der englischen Klassiker mit der Lehre der deutschen Kamerälisten in Kontakt zu bringen. So wird es verständlich, daß die übliche Stoffgliederung zumeist an erster Stelle das Bild vom Ablauf der selbstgeregelten Marktwirtschaft entwirft, während dann eine reiche Sammlung von Eingriffen organisierter Gesamtheiten zur Vorführung gelangt und endlich, getrennt von alledem, der Haushalt öffentlicher Gemeinwesen seine Darstellung findet. Unterschiedliche Ansichten über die Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft haben also miteinander nur einen recht oberflächlichen Kompromiß geschlossen, weshalb es nicht verwunderlich ist, daß in Wirklichkeit alle drei Disziplinen unsrer Wissenschaft ihre eigenen Wege gegangen sind.

Der theoretische Teil der Nationalökonomie beschränkt sich in der Regel darauf, die wirtschaftlichen Bewegungsvorgänge zu erklären, als ob störende Eingriffe der ökonomischen Politik überhaupt nicht stattfänden. Daran erkennt man die nachhaltige Wirkung der klassischen Schule auf die neuere „reine“ Theorie auch dort, wo sie

² Vgl. hierzu auch Erich Schneider, Das Gesicht der Wirtschaftstheorie unserer Zeit und das Studium der Wirtschaftswissenschaften. Tübingen 1947.

inzwischen abweichende Vorstellungen vom statischen oder dynamischen Gleichgewicht im Wirtschaftskreislauf und seinen Veränderungen entwickelt hat. Die herrschende Art, Theorie zu treiben, beruht also auf einer einheitlichen Geisteshaltung, während die Lehrmeinungen, die der wirtschaftsliberalen Doktrin ablehnend gegenüberstehen, ihren „heterodoxen“ Standpunkt in sehr verschiedener Weise ideologisch begründen. Da nun die überkommene Theorie vor allem den Hergang der Tauschbeziehungen analysiert, vermag sich das Denken in den Kategorien der gesellschaftlichen Ordnung, das für das Verständnis des wirtschaftspolitischen Handelns wichtig ist, erst allmählich durchzusetzen. Dementsprechend wird bis zur Gegenwart die ökonomische Politik noch fast ausschließlich dem praktischen Teil der Nationalökonomie zugewiesen. Hier drängt sich daher ein großer Stoff zusammen, den man üblicherweise in sechs Sonderdisziplinen aufgliedert: Agrar-, Gewerbe-, Handels-, Verkehrs-, Währungs- und Kredit- sowie Sozialpolitik. Diese Einteilung erfolgt in erster Linie nach den Wirtschaftszweigen, auf die sich die Maßnahmen der ökonomischen Politik richten. Die wachsende Differenzierung des Erwerbslebens macht dann eine immer feinere Untergliederung erforderlich, und zudem erweist sich in manchen Partien die Scheidung nach Branchen überhaupt als undurchführbar. So betrachtet die Handelspolitik gar nicht nur die Vermittlung des Güteraustauschs, sondern auch die internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Ferner wird die Darstellung der Währungsverfassungen und Bankinstitute oftmals direkt mit der Geld- und Kredittheorie verbunden. Völlig aus dem System fällt die Sozialpolitik, die das Zusammenleben der gesellschaftlichen Schichten mit spezieller Rücksicht auf die Arbeiterfrage behandelt. Vor allem aber kommen bei der willkürlichen Abgrenzung die vielfältigen Zusammenhänge zwischen den einzelnen Teilgebieten nicht genügend zur Geltung. Die Unzulänglichkeit des traditionellen Schemas tritt im Hinblick auf die moderne Konjunkturpolitik offen zutage, die ihre kombinierten Maßnahmen an den verschiedensten Stellen des Wirtschaftslebens zu gleicher Zeit einsetzt. Infolgedessen muß es auch problematisch erscheinen, ob die Finanzwissenschaft auf die Dauer von den beiden andern Teilen der Nationalökonomie abgetrennt werden kann. Gerade die Staatswirtschaftslehre bildet nun aber eine geschlossene, systematisch gut aufgebaute Spezialdisziplin, die als solche auch von der Literatur jener Länder gepflegt wird, die im übrigen die deutsche Dreigliederung des Gesamtgebiets nicht kennen. So wirkt hier die Tradition der Kamerallisten lebendig weiter, die von jeher der öffentlichen Haushaltführung große Aufmerksamkeit gewidmet haben. Ja, aus der gleichen Wurzel ist seit der Jahrhundertwende als weiterer Wissenszweig die Betriebswirtschaftslehre hervorgegangen, deren besonderes Arbeitsfeld die Wirtschaftsführung der Unternehmungen betrifft.

Im ganzen halten wir fest, daß sich hinter der fachlichen Zersplitterung und mangelhaften Gliederung der Nationalökonomie ein tiefgehender Meinungsstreit über die Zielsetzungen der Wirtschaftspolitik verbirgt³. Mit Recht hat darum Werner Sombart⁴ versucht, die verschiedenen Betrachtungsweisen der wichtigsten Vertreter der Nationalökonomie auf ihre letzten Erkenntnisgrundlagen zurückzuführen. Seine Auseinandersetzung mit den Verfahrens- und Werturteilsfragen unserer Wissenschaft gelangt zu dem Ergebnis, daß die drei Gestalten des richtenden, ordnenden und verstehenden Denkens zu unterscheiden sind. Im Anschluß hieran wirft er die Frage auf, ob es „so etwas wie ein Ganzes der Lehre von der Wirtschaft gibt, was darunter etwa zu verstehen und wie es etwa zu gliedern sei“. Sombart schlägt eine Dreiteilung dieser Gesamtlehre vor, die von dem traditionellen Schema erheblich abweicht. Am Anfang steht die Wirtschaftsphilosophie, die von der Ontologie, Kulturphilosophie und Ethik der Wirtschaft handelt. Das Kernstück bildet jedoch die Wirtschaftswissenschaft als Lehre von der raum-zeitlichen Wirklichkeit, die in der Allgemeinen Nationalökonomie die aller Wirtschaft gemeinsamen Denkkategorien und in der Speziellen Nationalökonomie die Vielzahl der Wirtschaftssysteme zur Darstellung bringt. Von dieser Erfahrungswissenschaft wird sodann die Wirtschaftskunstlehre streng geschieden, deren Aufgabe es ist, die Mittel zu erkunden, um einen bestimmten praktischen Zweck zu verwirklichen. In diesem Zusammenhang nennt Sombart neben der Privatwirtschafts- und Staatswirtschaftslehre die Praktische Volkswirtschaftslehre, der er als „zeitgenössischer Kameralist“ große Bedeutung beimißt, aber doch den Charakter einer Wissenschaft abspricht.

Seit Sombarts Kritik der Methode und des Systems der Nationalökonomie erschien, ist jedoch deren tatsächliche Entwicklung in anderer Richtung verlaufen. Vor allem hat sich unsere Wissenschaft im Gegensatz zum Postulat der „Wertfreiheit“ den Grundfragen der „daseinsrichtigen“ Gestaltung menschlichen Zusammenlebens zugewandt, was eine Stellungnahme zu den letzten und höchsten Normen erforderlich machte⁵. Ferner ist die „verstehende“ Nationalökonomie keineswegs zur Alleinherrschaft gelangt, sondern durch die Erneuerung der „ordnenden“ Denkweise in Verbindung mit dem Wandel der modernen Naturwissenschaften eher in den Hintergrund gedrängt

³ Vgl. Gaëtan Pirou, *Doctrines sociales et science économique*, Paris 1929, und Gunnar Myrdal, *Das politische Element in der nationalökonomischen Doktrinbildung*. Berlin 1932.

⁴ Die drei Nationalökonomien. München, Leipzig 1930.

⁵ Vgl. Georg Weippert, *Vom Werturteilsstreit zur politischen Theorie*, in: *Weltwirtschaftliches Archiv*. 49. Bd. (1939 I), S. 1 ff, und Leopold von Wiese, *Ethik in der Schauweise der Wissenschaften vom Menschen und von der Gesellschaft*. Bern 1947.

worden⁶. Auch von einer schärferen Trennung zwischen Wissenschaft und Kunstlehre kann nicht die Rede sein. Der Gedanke einer fruchtbaren Koordination und Kooperation von Betriebswirtschafts- und Volkswirtschaftslehre ist heute „Gemeingut aller, die in der Forschung arbeiten“⁷. Wie die Tätigkeit der Unternehmungen, so läßt sich auch die Haushaltführung der öffentlichen Gemeinwesen nur in ihrer Verflechtung mit der Gesamtwirtschaft begreifen. Faktisch hat bereits eine starke Annäherung zwischen Finanzwissenschaft und Nationalökonomie stattgefunden⁸. Welche Bedeutung dies alles für die weitere Ausgestaltung der Praktischen Volkswirtschaftslehre erhält, soll nun noch spezieller verfolgt werden.

b) Allgemeine Wirtschaftspolitik. In den letzten Jahrzehnten sind auf dem Gebiete der praktischen Wirtschaftspolitik so grundlegende Umgestaltungen eingetreten, daß es dem wissenschaftlichen Betrachter schwer fällt, die Fülle der Maßnahmen und Einrichtungen zu überblicken und gedanklich zu ordnen. Deshalb hat man sich oftmals damit begnügen müssen, lediglich größere Fragenkreise in monographischen Studien zusammenfassend zu bearbeiten, die bisweilen nur in Zeitschriftenaufsätzen ihren Niederschlag gefunden haben. Dagegen bestehen Lehrbücher für die einzelnen sechs Teildisziplinen der Praktischen Nationalökonomie, die gerade die neueste Entwicklung berücksichtigen, nur in kleiner Zahl. Es macht sich vielmehr eine ganz andere Tendenz geltend, nämlich das Streben, die alte Grenzziehung aufzuheben und zu einer Lehre von der Allgemeinen Wirtschaftspolitik zu gelangen. Die Notwendigkeit einer solchen Vereinheitlichung hat frühzeitig Eugen von Philippovich erkannt, der in den älteren Auflagen seines seit 1893 erscheinenden Lehrbuchs⁹ versuchte, alle Maßregeln volkswirtschaftspolitischer Natur nach ihren Zielen in die drei Formen der Organisations-, Produktions- und Einkommenspolitik einzuordnen. Mit Rücksicht auf die Eigenarten der verschiedenen Erwerbszweige ist er jedoch später wieder im wesentlichen auf das übliche Schema zurückgekommen. Vor dem Ersten Weltkrieg machte ferner bereits Wilhelm Hasbach¹⁰ die Anregung, die Mittel und

⁶ Vgl. Carl Brinkmann, Über die Erneuerung der Wirtschaftstheorie, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. 160. Bd. (1944), S. 97 ff.

⁷ Erich Schneider, Der Trend des ökonomischen Denkens in der Gegenwart, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik. 86. Jg. (1950), S. 229.

⁸ Vgl. Fritz Neumark, Types nationaux de sciences des finances, in: Openbare Finanzen. Jg. 1947. S. 18 ff.

⁹ Grundriß der Politischen Ökonomie. 1. Bd. Volkswirtschaftslehre. 19. Aufl. Tübingen 1926. 2. Bd. Volkswirtschaftspolitik. 1. Teil. 15. Aufl. Tübingen 1923. 2. Teil. 11. Aufl. Tübingen 1923.

¹⁰ Grundbegriff, Aufgaben und Methode der Wissenschaft von der Volkswirtschaftspolitik, in: Zeitschrift für Sozialwissenschaft. N.F. 5. Jg. (1914) S. 30 ff u. 71 ff.

Tätigkeiten zur Förderung der Volkswirtschaft nach Maßgabe der Intensität der Eingriffe zu gliedern. Auch Richard van der Borgh¹¹ hatte es schon unternommen, das Gesamtgebiet der Praktischen Nationalökonomie in die Politik der Gütererzeugung, des Güterverbrauchs, des Güterumsatzes, des Einkommens und der Arbeiterwohlfahrt neu einzuteilen.

Auf diese Weise begann nicht nur eine Umbildung des ganzen Wissensgebiets unter besonderer Berücksichtigung der Formen wirtschaftspolitischen Handelns, sondern es bahnten sich damit auch die Wege zu seiner Verselbständigung an. Aus der österreichischen Schule ist zuerst eine solche geschlossene Darstellung hervorgegangen, die Martha Stephanie Braun¹² veröffentlicht hat. Entsprechend der Grundeinstellung der Grenznutzenlehre werden hier vor allem die Marktbeziehungen betrachtet und die Formen wirtschaftspolitischer Einflußnahme, die sich auf die Nachfrage, das Angebot und die Preisbildung richten, in großen Gruppen zusammengefaßt. Andererseits war Herbert Schack¹³ bemüht, den geschichtlichen Wandel der Wirtschaftspolitik zur Geltung zu bringen. Er unterscheidet demgemäß die typischen Grundformen der Versorgungspolitik im Mittelalter und Frühkapitalismus, der Ertragspolitik in der liberalen Epoche sowie der Politik der Interessensicherung in der jüngsten Vergangenheit. Die Ereignisse der dreißiger Jahre haben dann Anlaß zur Abfassung weiterer größerer Schriften über Allgemeine Wirtschaftspolitik gegeben¹⁴. Ernst Wagemann¹⁵ knüpft unmittelbar an die kameralistische Tradition an, indem er „von den obersten Grundsätzen wirtschaftlicher Staatskunst“ spricht. Sein Buch, das neben der inneren und äußeren Wirtschaftspolitik auch die Finanzpolitik im weitesten Sinne mit einbezieht, ist kennzeichnend für das Anwachsen der öffentlichen Aufgaben in Kriegs- und Depressionszeiten. Das immer größer werdende Stoffgebiet hat sodann Franz Eulenburg¹⁶ bearbeitet, dessen wohlgedachte Darstellung von den Eingriffen des Staats in die freie Marktwirtschaft ausgeht und bei der weitreichenden Wirtschaftsplanung endet. Nach dem

¹¹ Volkswirtschaftspolitik (Sammlung Göschen Nr. 177) 1. Aufl. Leipzig 1903, 4. Aufl. durchgesehen von Adolf Günther. Berlin 1927.

¹² Theorie der staatlichen Wirtschaftspolitik. Leipzig, Wien 1929.

¹³ Volkswirtschaftspolitik. Berlin, Wien 1930. Vgl. auch Franz Josef Weiß, Grundlagen der Volkswirtschaftspolitik in ihrer geschichtlichen Entwicklung. Wien 1929.

¹⁴ Als kleinere Versuche, die aus der gleichen Zeit stammen, seien genannt: Constantin von Dietze, Volkswirtschaftspolitik. Mannheim, Berlin, Leipzig 1936, Jens Jessen, Grundlagen der Volkswirtschaftspolitik. Hamburg 1937, Richard Büchner, Wirtschaftspolitik als Wissenschaft, in: Festgabe für Fritz Fleiner, Zürich 1937. S. 347 ff.

¹⁵ Wirtschaftspolitische Strategie. Hamburg 1937.

¹⁶ Allgemeine Wirtschaftspolitik. Zürich, Leipzig 1938.

Zweiten Weltkrieg ist ferner Walter Heinrich¹⁷ aus der neuromantischen Schule Othmar Spanns mit einem breit angelegten Lehrbuch hervorgetreten, das sich mit der Geschichte und gegenwärtigen Gestalt der ökonomischen Politik befaßt. In diesem Werk ist deutlich der Gedanke zum Durchbruch gekommen, daß gar nicht nur die öffentlichen Körperschaften, sondern auch viele andere Verbandsbildungen als Träger wirtschaftspolitischen Handelns anzusehen sind. Seine komplizierte Systematik gliedert im übrigen die „wirtschaftspolitischen Umbildungen“ nach dem „Ausgangsbereich“, also nach der Art und Weise ihres „ersten Einsatzes“.

Für ein derart umfangreiches Lehrgebiet, das den fortwährenden Wandlungen der Praxis Rechnung zu tragen hat, mußten vor allem feste theoretische Grundlagen geschaffen werden. An diese Aufgabe sind in erster Linie die Vertreter der wirtschaftsliberalen Doktrin herangegangen, die dem wachsenden Interventionismus entgegenzuwirken trachteten¹⁸. Ihre scharfe Kritik ging von der Überzeugung aus, daß infolge des Bestehens ökonomischer Gesetzmäßigkeiten der wirtschaftspolitischen Aktivität enge Grenzen gezogen seien. Dabei stellte man in Anknüpfung an die klassische Gleichgewichtsvorstellung das Musterbild des „vollständigen Wettbewerbs“ auf, um darzulegen, daß das freie Spiel der Kräfte die sicherste Gewähr für die beste Bedarfsdeckung biete. Der Glaube an die Richtigkeit dieser Thesen kommt sehr deutlich bei Costantino Bresciani-Turroni¹⁹ zum Ausdruck, obgleich er sich eingehend mit den Störungen des Gleichgewichts und den Unvollkommenheiten des Markts befaßt. In Anbetracht der vielen Widersprüche und häufigen Mißerfolge der neueren ökonomischen Politik ist es begreiflich, daß die alten Ideen des Wirtschaftsliberalismus wieder eine große Zahl von Anhängern fanden, die ihre Postulate mit wirksamen Argumenten verteidigten. In diesen Reihen mehrten sich jedoch die Stimmen derer, die mit Entschiedenheit für staatliche Maßnahmen gegenüber den Monopolbildungen eintraten. Umfangreiche Untersuchungen über die tatsächlichen Konkurrenzbedingungen auf den verschiedenen Märkten waren geeignet, das „Wettbewerbsdogma“ zu erschüttern²⁰. Um so wichtiger wurde es, ein tragfähiges Fundament für die Darstellung des modernen Interventio-

¹⁷ Wirtschaftspolitik. I. Bd. Wien 1948.

¹⁸ Vgl. Oskar Morgenstern, Die Grenzen der Wirtschaftspolitik. Wien 1934, und Fritz Machlup, Führer durch die Krisenpolitik. Wien 1934.

¹⁹ Einführung in die Wirtschaftspolitik. Bern 1948.

²⁰ Einen kurzen kritischen Überblick über diese neuesten Entwicklungstendenzen gibt Hero Moeller, Liberalismus, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. 162. Bd. (1950) S. 214 ff.

nismus zu legen²¹. Hier kamen nun zunächst die wirtschaftspolitischen Ideologien zu Hilfe, die in mancherlei neuem Gewand der „orthodoxen“ Lehre entgegentrat²². Insbesondere suchte man nach einem „Dritten Weg“, der die Nachteile des kapitalistischen Erwerbslebens wie die Härten der sozialistischen Planwirtschaft vermeiden sollte. Dies alles aber führte die Wissenschaft dazu, die erkenntnikritischen Grundfragen der Praktischen Nationalökonomie aufzuwerfen²³ und prinzipielle Erwägungen über die Ziele der ökonomischen Politik sowie über die Methoden und Möglichkeiten der Wirtschaftslenkung anzustellen²⁴. So konnte es nicht ausbleiben, daß die herrschende „reine“ Theorie im ganzen einer prinzipiellen Prüfung unterzogen wurde. In Deutschland war es die historisch-soziologische Betrachtungsweise, die vor allem durch ihr Denken in Gebilden und Organisationsformen²⁵ unter vollkommen anderen Gesichtspunkten an die Behandlung der Wirtschaftspolitik herantrat. Verwandte Ideenströmungen machten sich im amerikanischen Institutionalismus²⁶ geltend und bewirkten auch hier einen Wandel in der Beurteilung der gesellschaftlichen Einrichtungen, die zwecks Förderung der „Wohlfahrt“ das individuelle Verhalten einer „sozialen Kontrolle“ unterwerfen. Indessen ist es den „heterodoxen“ Gegenströmungen — mit Ausnahme des Marxismus — bis heute nicht gelungen, eine umfassende Wirtschaftstheorie zur Ausbildung zu bringen²⁷. Hier sehen wir uns vor die Frage gestellt, ob es in Zukunft möglich sein wird, die verschiedenen wissenschaftlichen Anschauungs-

²¹ So: Henry Laufenburger: *L'intervention de l'état en matière économique*, in: *L'économie politique contemporaine*, Collection dirigée par Bertrand Nogaro, vol. IV. Paris 1939, Emil Küng: *Der Interventionismus. Volkswirtschaftliche Theorie der staatlichen Wirtschaftspolitik*. Bern 1941 und Walter Adolf Jöhr, *Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik*. 1. Bd. Die Argumente der Wirtschaftsfreiheit. Das Modell der vollkommenen Konkurrenz und seine Annäherung an die Wirklichkeit. St. Gallen 1943.

²² Vgl. Fritz Neumark, *Neue Ideologien der Wirtschaftspolitik*. Leipzig, Wien 1936.

²³ Vgl. Gerhard Weisser, *Wirtschaftspolitik als Wissenschaft*. Stuttgart 1934.

²⁴ Zusammenfassend behandelt diese Probleme Theodor Pütz, *Theorie der Allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung*. Wien 1948.

²⁵ Als Hauptvertreter des gebildetheoretischen Denkens nennen wir Friedrich von Gottl-Ottilienfeld und aus dessen Schriften: *Wirtschaftspolitik und Theorie*. Berlin 1939.

²⁶ Vgl. Antonio Montaner, *Der Institutionalismus als Epoche amerikanischer Geistesgeschichte*. Tübingen 1948.

²⁷ Diese „Theorielosigkeit“ bildet gegenwärtig den wichtigsten Mangel der historisch-soziologisch-institutionalistischen Denkweise. Vgl. hierzu die grundsätzliche Kritik in den neueren Untersuchungen von Karl Popper, *The Poverty of Historicism*, in: *Economica*. Vol. XI (1944) p. 86 ff und 119 ff, vol. XII (1945) p. 69 ff, sowie Carlo Antoni, *Vom Historismus zur Soziologie*. Stuttgart o. J. (um 1949).

weisen zu einer fruchtbaren Synthese zu vereinigen²⁸. Die Lösung dieser Aufgabe ist unerlässlich, wenn man ein wirklichkeitnahes Bild vom ökonomischen Leben als Ganzem gewinnen will, in dem die Wirtschaftspolitik nicht als systemfremder Bestandteil erscheint, sondern die ihrem Wesen entsprechende richtige Einordnung findet.

. 2. Das Wirtschaftsleben als Ganzes

Das Wirtschaftsleben als Ganzes umfaßt alle Erscheinungen der menschlichen Gesellschaft, die im Dienste der Bedarfsdeckung stehen. Um die Spannung zwischen Bedarf und Deckung zu überwinden, gliedern sich die Menschen in mannigfache Gestaltungsformen ihres Zusammenlebens ein, und hier vollzieht sich das ökonomische Handeln, das auf Güterbeschaffung gerichtet ist. Aufbau und Ablauf der Wirtschaft beruhen auf einer Ordnung der Gesellschaft, die ihrerseits mit der räumlichen Ordnung der Erdoberfläche und ihren Naturgegebenheiten in engster Verbindung steht. Der Mensch ist nicht nur ein Glied gesellschaftlicher Gruppen, sondern auch ein Lebewesen der Natur. Ebenso stellt die Raumordnung nicht lediglich eine historisch-politische Erscheinung dar, es sind vielmehr die natürlichen Bedingungen weitgehend als solche hinzunehmen, sofern sie nicht von der Technik verändert werden können. Zwischen den Grundlagen und der Gestaltung menschlicher Bedarfsdeckung bestehen innige Wechselbeziehungen. Soziale und natürliche Faktoren bedingen das Wirtschaftsleben, das umgekehrt tiefgehenden Einfluß auf die Gesellschafts- und Raumordnung ausübt. Die wissenschaftliche Darstellung dieser vielfältigen Zusammenhänge muß die Erscheinungen nach einander behandeln, die tatsächlich immer miteinander wirksam sind.

a) **G r u n d l a g e n d e r W i r t s c h a f t .** Der Mensch lebt niemals als bloßer „homo oeconomicus“, sondern ist immer zugleich verbunden mit den Bereichen der Kultur, des Staats, der Religion und den sonstigen Sphären des Daseins. Aus diesem grundlegenden Tatbestand resultiert, daß die Nationalökonomie der engsten Zusammenarbeit mit allen anderen Zweigen der Sozialwissenschaften bedarf, um das besondere Phänomen der Wirtschaft in seiner Verflechtung mit dem ganzen sozialen Leben zu erfassen²⁹. Wenn dauernde Bedarfsdeckung gewährleistet werden soll, müssen die Menschen zu einem bestimmten g e -

²⁸ Vgl. Johan Åkerman, Das Problem der sozialökonomischen Synthese. Lund 1938.

²⁹ Dieser Grundgedanke der deutschen historischen Schule fand beredten Ausdruck in dem von den Amerikanern William Fielding Ogburn und Alexander Goldenweiser herausgegebenen Sammelband: The Social Sciences and their Interrelations. Boston 1927. Vgl. auch Adolf Loewe, Economics and Sociology. London 1935 und E. F. M. Durbin, Methods of Research — A Plea for Co-operation in the Social Sciences, in: Economic Journal, vol. 48 (1938), p. 183 ff.

gesellschaftlichen Verhalten verpflichtet sein. Dies geschieht durch Sitte, Brauch, Konvention, Usance und insbesondere durch die Rechtsordnung. Die große Bedeutung, die dem geschriebenen und ungeschriebenen Recht für das wirtschaftliche Handeln zukommt, hat in unserer Wissenschaft bisweilen zu einer einseitigen Betonung der juristischen Betrachtungsweise geführt³⁰. Tatsächlich regeln die Rechtsnormen das Wirtschaften der einzelnen und ihrer Assoziationen, insbesondere die Verfügung über die Güter und die Bedingungen des Wettbewerbs. Da aber stets auch die Erfordernisse der Bedarfsdeckung das Recht umgestalten, kann ihm kein Primat vor der Wirtschaft eingeräumt werden. Es handelt sich um eine gegenseitige Beeinflussung, die auch hinsichtlich der weiteren Grundlage des ökonomischen Lebens, nämlich der Bevölkerung, zutage tritt. Ihre Gliederung nach Alter, Geschlecht, Staatszugehörigkeit, Konfession, Sprache, Rasse und Bildungsgrad sowie die durch Geburt, Todesfälle und Wanderungen bedingten Bevölkerungsbewegungen zeigen anschaulich die Verquickung natürlicher und sozialer Faktoren im Fundament der Wirtschaft. Hierzu kommt als weitere Erscheinung die gesellschaftliche Schichtungsbildung, die in ihrer vielfachen Abstufung und dauernden Veränderung von religiösen und politischen Bedingungen, aber auch in starkem Maß von den ökonomischen Gegebenheiten beeinflußt wird. Die Betrachtung der ganzen Sozialstruktur³¹ als Wirtschaftsgrundlage vermittelt zugleich Einblicke in den Machtkampf zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen, der dann in der ökonomischen Politik eine große Rolle spielt.

Die Bedeutung der Raumordnung für die Wirtschaft ist erst mit dem Aufkommen der „regionalistischen“ Betrachtungsweise³² in

³⁰ Vgl. Karl Diehl, Die sozialrechtliche Richtung in der Nationalökonomie, Jena 1941, der auch auf entsprechende Anschauungen in der amerikanischen Literatur verweist, insbes. auf John R. Commons, Legal Foundations of Capitalism. New York 1924, und Institutional Economics, New York 1934.

³¹ Aus der großen Spezialliteratur seien nur einige neuere Schriften hervorgehoben: Gunnar Myrdal, Population. A Problem of Democracy. Cambridge Mass. 1940, Theodor Geiger, Die soziale Schichtung des deutschen Volkes. Stuttgart 1932, Pitirim Sorokin, Social Mobility, New York, London 1927, und Carter Goodrich and others, Migration and Economic Opportunity, Philadelphia 1936.

³² Diese Bestrebungen haben eine starke Annäherung zwischen Nationalökonomie und Geographie bewirkt. Dabei sind namentlich in Deutschland die geopolitischen Gesichtspunkte sehr einseitig hervorgehoben worden. Vgl. die Literaturübersicht von Walter Vogel, Politische Geographie und Geopolitik, in: Geographisches Jahrbuch, 49. Bd. (1934), S. 79 ff. Hinsichtlich der Wirtschaftsgeographie hat Alfred Rühl in seiner Einführung in die Allgemeine Wirtschaftsgeographie, Leiden 1938, die Frage aufgeworfen, ob sie nicht direkt mit der Nationalökonomie verbunden werden sollte. Auch in anderen Ländern findet die raumwirtschaftliche Betrachtungsweise wachsende Verbreitung, vgl. Lucien Brocard, Principes d'économie politique nationale et internationale, Tome I—III, Paris 1929/31 und Howard W. Odum and Harry Estill Moore, American Regionalism. New York 1938.

vollem Umfang gewürdigt worden. Die Aufteilung der Erdoberfläche in Staatsgebiete als Ergebnis der politischen Geschichte fand allerdings schon frühzeitig Anerkennung in unserer Wissenschaft, die aus diesem grundlegenden Tatbestand geradezu ihre Bezeichnung als Volkswirtschaftslehre ableitete. Damit hob man jedoch nur den praktisch wichtigen Fall der räumlichen Gliederung hervor, während in Wirklichkeit eine Vielzahl solcher Regionen besteht, die von der untersten Stufe der Gemeinden über die Teilgebiete der Klein- und Großstaaten sowie der Imperialreiche bis zum Gesamtraum der Erde führen. Infolgedessen genügt es nicht, die Beziehungen zwischen dem Staat und dem ökonomischen Leben seines Herrschaftsbereichs ins Auge zu fassen, sondern es müssen alle Einflüsse der politisch bestimmten Raumordnung auf die Wirtschaft des ganzen Erdkreises berücksichtigt werden. Eine derartige Darstellung hat aber zugleich dem Umstand Rechnung zu tragen, daß die einzelnen, verschieden großen Regionen von der Natur nicht in gleicher Weise ausgestattet sind. Dergestalt tritt die naturbedingte Raumlinderung in Erscheinung, deren Formenreichtum eine weitere wichtige Grundlage der Wirtschaft bildet. Oberflächengestaltung der Erde, Klima, Bodenbeschaffenheit, Pflanzen und Tiere sowie die Mineralschätze sind solche Naturgegebenheiten, von denen die Bedarfsdeckung abhängig ist, wobei insbesondere der Boden als Standort für die Siedlung und alle Arten der Gütererzeugung dient. Im dauernden Ringen mit der Natur haben die Menschen Verfahren und Mittel geschaffen, deren regelmäßige Anwendung sich in Betrieben vollzieht. Dieser Technik³³, die sich von primitiver und traditioneller Handhabung bis zu höchster Rationalität entwickelt hat, stellt das Wirtschaftsleben immer neue Aufgaben. Nicht nur die Urproduktion ist in der Wahl der Bodennutzungssysteme freier geworden, sondern darüber hinaus haben Verkehr, Stoffveredlung und Hervorbringung von spezialisierten Leistungen eine weitgehende Emanzipation der Wirtschaft von der Nahrungsmittel- und Rohstoffbasis herbeigeführt. Mit fortschreitender Arbeitsteilung zeigen die Betriebe der differenzierten Wirtschaftszweige nach Größe und Ausrüstung erhebliche Unterschiede, die durch die Verschiedenartigkeit des Zusammenwirkens natürlich-technischer und ökonomisch-sozialer Faktoren in den einzelnen Gebieten der Raumordnung bedingt sind.

b) Aufbau und Ablauf der Wirtschaft. Auf der Gesellschafts- und Raumordnung beruht die Gestaltung des Wirtschaftslebens, dessen Bestandteile miteinander in dauernden Beziehungen stehen. Darum müssen Aufbau und Ablauf der Wirtschaft als einheitliches Ganzes betrachtet werden. Die bis jetzt in der Wissenschaft herrschende

³³ Vgl. Friedrich von Gottl-Ottlilienfeld, Wirtschaft und Technik 2. Aufl. Tübingen 1923, und Walter G. Waffenschmidt, Technik und Wirtschaft. Jena 1928.

Trennung zwischen der historisch-soziologischen Darstellung der Gebilde und Institutionen des ökonomischen Lebens und der „reinen“ Theorie der Wirtschaftsbeziehungen, insbesondere des Gütertauschs, ist nicht aufrechtzuerhalten, wenn man die Wirklichkeit in vollem Umfang begreifen will. Tatsächlich wirken stets die beiden Prinzipien der Beharrung und der Veränderung mit- und gegeneinander. Alle ökonomischen Einheiten trachten nach Bestand und Dauer, aber es vollziehen sich im Ablauf des Wirtschaftsprozesses selbst fortwährende Veränderungen des Wirtschaftsaufbaus. Die „reine“ Theorie erkennt dies an, indem sie von der Vorstellung des statischen Gleichgewichts im Güterkreislauf zur Behandlung der Dynamik ökonomischer Entwicklung fortschreitet. Andererseits ist es das Verdienst der historisch-institutionalistischen Nationalökonomie, dem gesellschaftlichen Aufbau des Wirtschaftslebens besondere Beachtung geschenkt zu haben; es fehlt ihr aber an einer adäquaten Beziehungslehre, die der Gleichgewichts- und Verlaufsanalyse der „reinen“ Theorie entsprechen würde. So strebt die soziologische Denkweise vor allem danach, durch idealtypische Konstruktionen von Wirtschaftssystemen oder Wirtschaftsstilen den Gestaltungswandel menschlicher Bedarfsdeckung zu erfassen. Grundlegendes hat in diesem Zusammenhang Werner Sombart³⁴ mit der „historisch-systematischen Darstellung des gesamteuropäischen Wirtschaftslebens von seinen Anfängen bis zur Gegenwart“ geleistet. Im Hinblick auf das Vorwalten bestimmter Gestaltungen der Grundbestandteile der Wirtschaft stellt er vorkapitalistische, kapitalistische und nachkapitalistische Wirtschaftssysteme einander gegenüber. Innerhalb dieser Einteilung wird dann die genetische Betrachtungsweise auf „empirisch bestimmte Wirtschaftsperioden“ angewandt und zwischen Früh-, Hoch- und Spätepochen des betreffenden Wirtschaftssystems unterschieden. Ähnlich geht Arthur Spiethoff vor³⁵, indem er die verschiedenen Stile der Hauswirtschaft, Stadtwirtschaft, Landschaftswirtschaft und Volkswirtschaft herausarbeitet. Kritik an dieser Bildung von Typen, sofern sie reale Wirklichkeit in konkreter Gestalt wiedergeben wollen, hat Walter Eucken³⁶ geübt, der den Begriff der Wirtschaftsverfassung im Sinne eines Gesamtentscheides über die Ordnung des Wirtschaftslebens eines Gemeinwesens verwendet. Nach seiner Ansicht sind nur zwei wirklich idealtypische Wirtschaftssysteme zu konstruieren, nämlich die zentralgeleitete Wirtschaft und die Verkehrs-wirtschaft. Tatsächlich ist es schwierig, die Fülle der empirischen Er-

³⁴ Der moderne Kapitalismus, 1. u. 2. Bd. 6. Aufl. München 1924. 3. Bd. München 1927.

³⁵ Die Allgemeine Volkswirtschaftslehre als geschichtliche Theorie, in: Schmollers Jahrbuch. 56. Jahrg. (1932) S. 891 ff; vgl. auch Alfred Müller-Armack, Genealogie der Wirtschaftsstile. 3. Aufl. Stuttgart 1944.

³⁶ Die Grundlagen der Nationalökonomie. 5. Aufl. Godesberg 1947.

scheinungen in einem einfachen Gedankenschema festzuhalten, weil immer Überschneidungen und Widersprüche in den Systemen oder Stilen bestehen. Dem sucht Waldemar Mitscherlich³⁷ durch Verbindung des Evolutionsgedankens mit seiner Pluralitätstheorie Rechnung zu tragen. Er betont, daß sich das Wirtschaftsleben „aus dem Zusammen-, Ineinander-, Gegeneinander- und Wechselwirken und Durcheinanderspielen der verschiedensten werdenden und vergehenden Erscheinungen“ zusammensetzt.

Um ein Bild vom **Wirtschaftsaufbau** in Vergangenheit und Gegenwart zu gewinnen, wollen wir ihn unter drei Aspekten betrachten, nämlich im Hinblick auf seine Entfaltung, Ordnung und regionale Gliederung. Für einen bestimmten Zeitpunkt und für ein bestimmtes Gebiet läßt sich der jeweilige Zustand der Wirtschaft charakterisieren, der aber durch das Handeln der Menschen und ihrer organisierten Gesamtheiten unausgesetzte Veränderungen erfährt. So verbinden sich mit jedem Wirtschaftszustand stets irgendwelche Formen der ökonomischen Politik.

Was zunächst den Grad der ökonomischen **Entfaltung** anbelangt, so kann er durch die Gegenüberstellung von **bäuerlichen** und **städtischen** Kulturen gekennzeichnet werden. Dabei ist allerdings der Gedanke eines geradlinigen „Fortschritts“ abzulehnen und zu beachten, daß jede geschichtliche Epoche mancherlei Entwicklungsmöglichkeiten in sich birgt, die unter wechselnden Voraussetzungen in verschiedener Weise zur Verwirklichung gelangen³⁸. Äußeres Merkmal für den Stand dieser Entfaltung bildet die Anzahl der Wirtschaftszweige und ihrer branchenmäßigen Untergliederungen. Sie ist beim Vorwiegen der Agrarwirtschaft wesentlich kleiner als bei hoch differenzierter Industriewirtschaft, die vielfältige Konsum- und Produktionsgüter sowie mannigfache Dienste des Handels, des Verkehrs, der Banken, der Versicherungsträger und der sonstigen Leistungsproduzenten hervorbringt³⁹. Diesem Tatbestand entspricht die herkömmliche Einteilung

³⁷ Skizze einer Wirtschaftsstufentheorie, in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, 16. Bd. (1920) S. 165 ff u. 348 ff und *Die drei Stadien der Volkswirtschaft*. Stuttgart, Berlin 1943.

³⁸ Vgl. Waldemar Mitscherlich, *Der wirtschaftliche Fortschritt*, Leipzig 1922, Folkert Wilken, *Die Metamorphosen der Wirtschaft*, Jena 1931. R. M. MacIver, *Society, Its Structure and Changes*. New York 1931. L. T. Hobhouse, *Social Development, its Nature and Conditions*. London 1938, Russel A. Dixon and E. Kingman Eberhart, *Economic Institutions and Cultural Change*. New York 1945 und Pitirim Sorokin and Carle C. Zimmermann, *Principles of Rural-Urban Sociology*, New York 1939.

³⁹ Über das enge Zusammenwirken der Wirtschaftszweige und die Grundtendenzen der Produktionsentwicklung orientieren Erich W. Zimmermann, *World Resources and Industries*, New York, London 1933, und Walther Hoffmann, *Stadien und Typen der Industrialisierung*. Jena 1931.

der Praktischen Nationalökonomie in die Zweige der Agrar-, Gewerbe-, Handels-, Verkehrs- und Bankpolitik, die von der Spezialforschung in immer mehr Sonderdisziplinen aufgelöst wird.

Neben der Entfaltung ist ferner die **Ordnung des Wirtschaftslebens** in Betracht zu ziehen, die durch das Vorwalten bestimmter Organisationsprinzipien geprägt wird und deshalb ein verschiedenes Maß von **Bindung und Freiheit** aufweist⁴⁰. Hinsichtlich des **Geistes der Wirtschaftsordnung** ist es wichtig, ob der einzelne als dienendes Glied höherer gesellschaftlicher Einheiten oder als letzter Zweck betrachtet wird (Sozial- und Individualprinzip). Dabei kann sich das Handeln der Personen am Brauch oder an der Vernunft orientieren (Traditionalismus und Rationalismus). Unterschiede bestehen auch in der Zielsetzung des Wirtschaftens, das entweder auf Sicherung des Auskommens oder auf Gewinnerzielung gerichtet ist. Dementsprechend nimmt auch die **Form der Wirtschaftsordnung** verschiedene Gestalt an. Hier lassen sich nach Maßgabe der generellen Regelung des ökonomischen Lebens zentralgeleitete und dezentralisierte, selbstgeregelte Wirtschaften unterscheiden. Ferner besteht ein Gegensatz zwischen Haushalt- und Erwerbswirtschaften mit Rücksicht darauf, daß die Bedarfsdeckung entweder unmittelbar durch Eigenproduktion oder mittelbar durch Güterbeschaffung vom Markt erfolgt. Aus der Tatsache, daß das Verhältnis der wirtschaftenden Menschen untereinander teils auf Gleichstellung, teils auf Unterordnung beruhen kann, resultiert sodann die Verschiedenartigkeit von genossenschaftlichen und herrschaftlichen Wirtschaften. Dies alles findet nun seinen Ausdruck in einem vielgliedrigen Stufenbau, dessen Grundlage die einzelwirtschaftlichen Ge bilde darstellen, über denen sich die Organisationsformen einfacher und höherer Ordnung erheben. Es greifen also in die private Haushalt führung und Erwerbstätigkeit überall die Wirtschaftsverbände ein, die die Interessen der verschiedenen Erzeuger- und Verbrauchergruppen wahrnehmen und ihrerseits häufig wieder in Spitzenverbänden zusammengefaßt sind. Schließlich erfährt der ganze organisatorische Aufbau der Wirtschaft noch erhebliche Modifikationen durch das Wirken des Staats und der übrigen öffentlichen Gemeinwesen. Als Herrschafts verbände bedienen sie sich der Behörden, während sie als Träger der Leistungsproduktion die Anstalten und verschiedene andere Institutionen verwenden. Zu den Einzelwirtschaften, in denen die Menschen haushalten und erwerben, treten also die staatlichen und nichtstaatlichen Verbände, die zugleich die Träger der ökonomischen Politik sind.

⁴⁰ Vgl. Werner Sombart, *Die Ordnung des Wirtschaftslebens*, 2. Aufl. 1927, Herbert Schack, *Wirtschaftsformen*, Jena 1927, Erich Preiser, *Gestalt und Gestaltung der Wirtschaft*, Tübingen 1934 und Max Muss, *Die Struktur der modernen Wirtschaft*, Berlin, Leipzig 1935.

Da nun aber die Entfaltung und Ordnung der Wirtschaft in den verschiedenen Gebieten der Erde große Unterschiede aufweisen, ist auch noch die regionale Gliederung der Wirtschaft bei der Charakteristik des Gesamtaufbaus in Betracht zu ziehen. Zu diesem Zwecke bedienen wir uns der Begriffe der geschlossenen und der offenen Wirtschaften⁴¹. Jede regionale Einheit strebt nämlich in stärkerem oder schwächerem Maße nach Erhaltung ihrer ökonomischen Selbständigkeit. Da aber restlose Autarkie niemals zu erreichen ist, müssen Beziehungen nach außen angeknüpft werden, was zu einer Verflechtung über immer größere Entfernung führt. Im Rahmen dieser regionalen Gliederung pflegt man den Volkswirtschaften der einzelnen Staatsgebiete besondere Bedeutung beizumessen. Da der Weltwirtschaft die tragende politische Organisation eines den ganzen Erdkreis umspannenden Herrschaftsverbands fehlt, sind oft Zweifel an der Existenz einer solchen höchsten ökonomischen Einheit rege geworden. Aber die Lehre vom internationalen Handel gelangte frühzeitig zur Einsicht, daß die regionale Verflechtung der Wirtschaft weit über die staatlichen Grenzen hinausreicht. Heute neigt man immer mehr dazu, den internationalen Wirtschaftsverkehr nur als einen besonders wichtigen Fall der interregionalen Beziehungen anzusehen und die Theorie des Handels zwischen sämtlichen Wirtschaftsräumen in Verbindung mit der Lehre von den Standorten der Produktion zu bringen⁴². Tatsächlich stellen die Volkswirtschaften lediglich eine spezielle Form der allgemeinen Erscheinung räumlicher Gliederung in der Weltwirtschaft dar. Wir bezeichnen die Eingriffe organisierter Gesamtheiten, die sich auf die innere Verflechtung der Volkswirtschaften beziehen, als nationale Wirtschaftspolitik. Die Maßregeln, die Einfluß auf die Außenbeziehungen der Volkswirtschaften in Gestalt von zwischenstaatlichen Waren-, Menschen- und Kapitalbewegungen nehmen, bilden zusammen die internationale Wirtschaftspolitik. Diese Gegenüberstellung ermöglicht eine Systematik der ökonomischen Politik unter dem Gesichtspunkt der regionalen Gliederung der Wirtschaft.

Im Rahmen des geschilderten Wirtschaftsaufbaus vollzieht sich die Bedarfsdeckung der Menschen. Dieser Wirtschaftsablauf wird nun von der herrschenden Theorie ganz überwiegend als ein Marktmechanismus behandelt, dessen Funktionen den Umlauf der Güter vom ersten Produzenten bis zum letzten Verbraucher bewirken. Bei solcher

⁴¹ Vgl. Bernhard Laum, Die geschlossene Wirtschaft, Tübingen 1933, und Bruno Kuske, Die historischen Grundlagen der Weltwirtschaft. Jena 1926.

⁴² So insbes. Bertil Ohlin, Interregional and International Trade. Cambridge Mass. 1935 und August Lösch, Die räumliche Ordnung der Wirtschaft. Eine Untersuchung über Standort, Wirtschaftsgebiete und internationalen Handel. 2. Aufl. Jena 1944; vgl. auch Karl Brunner, Untersuchungen zur Theorie des internationalen Handels in der angelsächsischen Literatur. Zürich 1944.

Anschaungsweise ist es verständlich, daß die ausgetauschten Warenmengen und die Phänomene des Wertes, des Preises, des Geldes sowie der Verteilung des Sozialprodukts im Mittelpunkt der Erörterung stehen. Die Güterlehre, die vorwiegend auf die Wirtschaftsbeziehungen abstellt, bedarf aber der engeren Verbindung mit der Lehre vom Wirtschaftsaufbau. In Wirklichkeit ist das Zusammenspiel der Wirtschaftszweige und Branchen, der Gebilde und Verbandsformen sowie der Wirtschaftsräume erforderlich, damit sich überhaupt die Prozesse des Gütertauschs vollziehen können, die schließlich zur Bedarfsdeckung führen. Dementsprechend sollen alle Vorgänge des ökonomischen Lebens in der Weise dargestellt werden, daß wir nacheinander die Produktion und den Markt sowie die Bildung und Verwendung des Einkommens betrachten.

Um Bedarfe decken zu können, müssen Güter erzeugt werden. Die Knappeit der verfügbaren Deckungsmittel ist nun keineswegs nur ein quantitatives, sondern auch ein qualitatives Problem. Es handelt sich nämlich um die richtige Art und Weise des Zusammenwirkens aller Bestandteile des Wirtschaftsaufbaus. So vollzieht sich die Produktion stets in Betrieben, die von ökonomischen Einheiten getragen werden, zu bestimmten Wirtschaftszweigen gehören und ihren Standort im Raum haben. Analog ist beim Bedarf nicht nur an die Existenz-, Kultur- und Luxusbedürfnisse der menschlichen Haushaltführung zu denken, sondern es sind alle Gebilde und Organisationsformen mit Einschluß der Herrschaftsverbände zu berücksichtigen, die Deckungsmittel benötigen. Da sich aus dem individuellen und gesellschaftlichen Bedarf der technische Bedarf der Betriebe ableitet, gelangen eben gar nicht alle Güter an den letzten Verbraucher, sondern werden häufig zur Erzeugung neuer Güter verwendet. Sofern nun Produktion und Konsum in der gleichen Wirtschaftseinheit erfolgen, besteht „marktlose Wirtschaft“. In der Regel ist aber zwischen Erzeugung und Verbrauch der Markt eingeschaltet. Darum können wir uns auf die Behandlung der marktmäßig gestalteten Bedarfsdeckung beschränken, deren vielfältige Variationen vom primitiven Naturaltausch nomadisierender Stämme bis zur hoch entfalteten individualistischen oder sozialistischen Marktwirtschaft reichen. Zur Erklärung der wichtigen Erscheinungen des Marktes und der Preisbildung im Wirtschaftsablauf⁴³ pflegt man einseitig auf die Wettbewerbs-

⁴³ Über die bedeutsamen Fortschritte der Lehre von den Marktformen vgl. Heinrich von Stackelberg, Neues Schrifttum über unvollständigen Wettbewerb, in: Schmollers Jahrbuch, 59. Bd. (1935) S. 703 ff., Erich Schneider, Zur Konkurrenz und Preisbildung auf vollkommenen und unvollkommenen Märkten, in: Weltwirtschaftliches Archiv, 48. Bd. (1938 II) S. 399 ff. und Wirklichkeitsnahe Theorie der Absatzpolitik, ebenda, 56. Bd. (1942 II) S. 92 ff. und Helmut Arndt, Konkurrenz und Monopol in Wirklichkeit, in Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 161. Bd. (1949)

bedingungen abzustellen, die in großer Zahl zwischen den zwei extremen Möglichkeiten der vollkommenen Konkurrenz und des vollständigen Monopols nachweisbar sind. Tatsächlich muß aber die gesamte Verflechtung des Wirtschaftsaufbaus ins Auge gefaßt werden, um die Gegebenheiten des Wirtschaftsablaufs zu erkennen. Da ist zunächst die Eingliederung der Gebilde in die verschiedenen Wirtschaftszweige für ihre Marktposition von großer Bedeutung. Neben der Entfaltung spielt ferner die Ordnung der Wirtschaft für die Lage des einzelnen eine wichtige Rolle. Hier genügt es nicht, den Markt als Inbegriff des Gütertauschs anzusehen. Es treten hierzu vielmehr die finanzielle Verflechtung der Wirtschaft durch Geld, Kredit und Kapital sowie der Arbeitsmarkt im Sinne der Einordnung der Träger des Produktionsfaktors Arbeit in den ökonomischen Gesamtaufbau. Nicht zuletzt übt die innere und äußere Verflechtung aller Wirtschaftsräume tiefgehenden Einfluß auf Haushalt und Erwerb der Menschen aus⁴⁴.

Die unterschiedliche Stellung der Menschen in der Wirtschaftsverflechtung entscheidet über Gunst oder Ungunst der Existenzbedingungen der einzelnen und der sozialen Schichten. Die hieraus resultierende Einkommensbildung⁴⁵ ist vor allem bestimmt durch Selbständigkeit oder Unselbständigkeit des Erwerbs und durch Bestehen oder Fehlen von Verfügungsmacht über Güter, Geld und Berechtigungen (Vermögen) sowie von sonstigen Vorzugsstellungen, die zu Differentialrenten, Konjunkturgewinnen oder Wertzuwachsen führen. Die letzte Phase des Wirtschaftsablaufs tritt uns in der Einkommensverwendung⁴⁶ entgegen, die verschiedenen Zwecken dienen kann. Der

S. 222 ff. — Zur Preistheorie vgl. ferner: James W. Angell, *The Theory of International Prices*. Cambridge Mass. 1926 und Arthur W. Marget, *The Theory of Prices, A Re-Examination of the Central Problems of Monetary Theory*, 2 vols. New York 1938/42.

⁴⁴ Die finanzielle Verflechtung des Wirtschaftslebens bringt H. G. Moulton, *Financial Organization and the Economic System*. New York, London 1938 zur Darstellung; vgl. auch Richard Büchner, *Geld- und Kredittheorie im Wandel des Wirtschaftslebens*, in: *Geld- und Kreditsystem der Schweiz*. Zürich 1944, S. 39 ff. und *Währungssysteme*, in: *Probleme der öffentlichen Finanzen und der Währung*. Zürich 1949, S. 218 ff. — Zur Theorie des Arbeitsmarktes vgl. Eduard Willeke, *Von der raumgebundenen menschlichen Arbeitskraft. Eine qualitative Theorie des Arbeitsmarktes*. Jena 1937.

⁴⁵ Vgl. Hans Meyer, Artikel: „Produktionsfaktoren“ und „Zurechnung“ im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., 6. Bd. Jena 1925, S. 1122 ff. und 8. Bd. Jena 1928, S. 1206 ff., sowie John Maurice Clark, Artikel: „Distribution“, in: *Encyclopaedia of the Social Sciences*, vol. 5. New York 1937, p. 167 ff.

⁴⁶ Vgl. A. Wirminghaus, *Die Lehre von der Konsumtion in ihrem Verhältnis zur Produktion*, in: *Die Entwicklung der deutschen Volkswirtschaftslehre im 19. Jahrhundert*, I. Teil, Leipzig 1908, R. Strigl, Artikel „Nachfrage“, im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl. 6. Bd. Jena 1925, S. 721 ff., Frank H. Knight and E. J. Working, Artikel „Demand“, in: *Encyclopaedia of the Social Sciences*, vol. 5.

Aufwand erfolgt einerseits zur Deckung gegenwärtiger Verbraucherbedürfnisse, ferner zwecks Vorsorge für künftigen Eventualbedarf sowie zur Errichtung von Abgaben und Beiträgen an öffentliche und private Verbände und andererseits zur Bildung von Gütervorräten oder zum Sparen und Investieren von Geldsummen. Aus dem Verhältnis zwischen der Einkommensverwendung und der Produktion pflegt man das Auftreten der **M a r k t s c h w a n k u n g e n** und insbesondere der **K r i s e n** zu erklären. Aber auch hier handelt es sich nicht um rein mengenmäßige Disproportionalitäten, sondern die wirtschaftliche Tätigkeit ist bei jeder Art der Gestaltung des ökonomischen Aufbaus dem **R i s i k o** des Mißlingens ausgesetzt. Die Beschäftigung mit den Ursachen der verschiedenen langen Konjunkturwellen führt zwangsläufig von den Fragen der Marktlagen zu den Problemen der gesamten Wirtschaftsverflechtung. Überblickt man den Aufbau und den Ablauf der Wirtschaft als Ganzes, so zeigt sich, daß zwischen den Strukturveränderungen und den Konjunkturschwankungen enge Zusammenhänge bestehen⁴⁷. Vom wirtschaftlichen Handeln der Menschen, das den dauernden Gestaltungswandel des ökonomischen Lebens bewirkt, soll nunmehr die Rede sein.

3. Die bewegenden Kräfte des wirtschaftlichen Handelns

Die Sicherung der Bedarfsdeckung ist nicht ohne weiteres von Natur gegeben, sondern setzt zielbewußtes Handeln der Menschen und ihrer gesellschaftlichen Gruppen voraus. Dieses Handeln beruht auf verschiedenenartigen Ideen und Interessen, die sich in mancherlei Weise verbinden und als wirtschaftspolitische Richtungen Einfluß auf die Gestaltung des ökonomischen Lebens ausüben. Hieraus erklären sich die Eigenarten der verschiedenen Träger der Wirtschaftspolitik und der Mittel, die sie zur Verwirklichung ihrer Ziele anwenden.

a) **Ideen und Interessen.** Die Stellung, die jeder Mensch im Wirtschaftsleben einnimmt, ist das Ergebnis von Wechselwirkungen zahlreicher materieller und geistiger Faktoren⁴⁸. Die Gesamtheit der

New York 1937, p. 69 ff., Paul T. Homan and Jakob Marschak, Artikel „Consumption“ ebenda, vol. 4. New York 1937, p. 293 ff. und Charlotte von Reichenau, Konsum und volkswirtschaftliche Theorie, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 159. Bd. (1944) S. 81 ff.

⁴⁷ Zusammenfassende Darstellungen der modernen Konjunkturtheorie finden sich in der Festschrift für Arthur Spiethoff, Der Stand und die nächste Zukunft der Konjunkturforschung, München 1933, und bei Gottfried Haberler, Prosperität und Depression, Bern 1948; vgl. auch Ernst Wagemann, Struktur und Rhythmus der Weltwirtschaft, Berlin 1931.

⁴⁸ Zur allgemeinen Problemstellung vgl. die Artikel „Idealism“ von Guido de Ruggiero und „Materialism“ von Sidney Hook, in: Encyclopaedia of the Social Sciences. New York 1937, vol. 7, p. 568 ff., und vol. 10, p. 209 ff., sowie Pitirim

natürlichen und gesellschaftlichen Daseinsbedingungen schafft nämlich eine konkrete Lage, die in den Interessen des einzelnen Individuums zum Ausdruck kommt. Die jeweilige ökonomische Position führt aber nicht unmittelbar zu einem entsprechenden Verhalten der Menschen, sondern die Interessenlage muß erst erkannt werden, wenn sie das wirtschaftliche Handeln beeinflussen soll. Da dies nun keineswegs immer der Fall ist, können die Menschen auch Ziele verfolgen, die mit ihren tatsächlichen Interessen nicht übereinstimmen. Manchmal strebt man gerade das Gegenteil dessen an, was Wirklichkeit ist. Hier entstehen dann Wunschkörper, die als leitende Ideen in starkem Maße auf das gesellschaftliche Handeln einwirken. Andererseits suchen die Führer der verschiedenen wirtschaftspolitischen Bewegungen die Angehörigen einzelner Gesellschaftsschichten zur Einsicht in ihre wahre Lage zu erziehen, damit sie sich zu einem entsprechenden Verhalten entschließen. Überall dringen also geistige Kräfte in das Bereich der Interessen ein, so daß die ökonomische Position eben gar nicht als etwas rein Materielles betrachtet werden kann.

Umgekehrt sind auch die reinen Ideen als solche unwirksam und bedürfen der Verbindung mit den Interessen, um für das Handeln der Menschen Bedeutung zu gewinnen. Nun ist es zwar durchaus möglich, daß richtunggebende Gedanken dem Geist eines einzelnen unabhängig von der ihn umgebenden Gesamtsituation des Lebens entspringen. Damit aber solche schöpferischen Ideen zündend wirken, müssen sie irgendwie mit dem Gesellschaftsleben in Kontakt gebracht werden. Hierzu genügt schon ein bloßer Gedankenaustausch, wobei die Ideen zunächst nur auf die geistigen Komponenten der Interessenlage Einfluß nehmen, während vielleicht vorerst die materiellen Faktoren unberührt bleiben. So kommt es zur Bildung von „Schulen“, die dann später in gesellschaftliche Institutionen eingegliedert werden, die der Verbreitung der Gedanken in weite Kreise dienen. Ferner rufen die Menschen zur Verwirklichung ihrer Ideen gewisse Organisationen ins Leben. So schließen sich idealistische Neuerer mit ihren Gesinnungs-

A. Sorokin, N. O. Lossky and I. I. Lapshin, *The Fluctuation of Idealism and Materialism in the Greco-Roman and European Cultures from 600 B. C. to 1920 A. D.*, in: Festgabe für Ferdinand Tönnies, Reine und angewandte Soziologie. Leipzig 1936. S. 321 ff. — Das Wechselspiel der Ideen und Interessen beschäftigt namentlich die Wissenssoziologie, über deren Entstehung und Fragenkreis Karl Mannheims Artikel „Wissenssoziologie“ im Handwörterbuch der Soziologie, Stuttgart 1931, S. 659 ff. unterrichtet. Die Lehre von den Interessen behandelt im speziellen der Artikel „Interests“ von R. M. MacIver, in „Encyclopaedia of the Social Sciences, New York 1937, vol. 8, p. 144 ff. — Jüngste Ansätze zu einer geisteswissenschaftlichen Anthropologie finden sich in den Werken von Werner Sombart. Vom Menschen, Berlin-Charlottenburg 1938, Leopold von Wiese, Homo sum, Jena 1940 und Wilhelm Keller, Vom Wesen des Menschen, Basel 1943.

genossen zu revolutionären Verschwörerzirkeln zusammen und suchen auf die großen Massen Einfluß zu erlangen. Darüber hinaus entstehen die legalen Verbandsbildungen zur Vertretung bestimmter Ideen. Am stärksten ist der Einfluß solcher verbandsmäßig geförderten Ideen, wenn sie bestimmten Interessenlagen entsprechen. In diesem Falle orientieren sich die gleich Interessierten an gemeinsamen Zielen und vermögen dergestalt ihre Postulate mit Nachdruck durchzusetzen. Aber die leitenden Ideen vermischen sich oftmals mit anderen, sie verbllassen und werden zu bloßen „Schlagworten“. Die Orientierung nach der Interessenlage kann dann sogar die geistigen Komponenten der ökonomischen Position vernachlässigen, so daß bloße Scheinideologien der Verschleierung von Forderungen dienen, die faktisch nur krassen materiellen Nutzen anstreben.

b) **Wirtschaftspolitische Richtungen.** Indem sich Ideen und Interessen verbinden, werden sie in Form von wirtschaftspolitischen Richtungen⁴⁹ zu treibenden Kräften des gesellschaftlichen Handelns. Die Wirtschaft eines bestimmten Gebiets in einem gegebenen Zeitpunkt kann durch das Vorwalten irgendeiner solchen Strömung ihr Gepräge erhalten. Immer aber sind auch Gegenströmungen wirksam, so daß die Gesamtheit der jeweiligen wirtschaftspolitischen Maßnahmen stets von einer Mehrzahl gestaltender Prinzipien beherrscht ist. Da sich nun die Angehörigen der einzelnen Richtungen zu einem bestimmten Verhalten veranlaßt sehen, gewinnt jede Strömung ein mehr oder weniger großes Maß von Stabilität. Es können aber neue Kombinationen von Ideen und Interessen auftreten und neue Anhängerschaften für andere Prinzipien entstehen, so daß die bewegenden Kräfte selbst wieder in unausgesetztem Wandel begriffen sind. Für die Gegenwart lassen sich in den Bereichen der abendländischen Kultur drei große wirtschaftspolitische Strömungen unterscheiden: die liberale, die konservative und die sozialistische Richtung.

Seit Renaissance und Reformation setzte in der Neuzeit das Ringen um religiöse und geistige Freiheit ein. Diese Bestrebungen kamen auch im Hinblick auf das ökonomisch-soziale Leben zum Durchbruch, als sich die freiheitlichen Ideen mit den Interessen der breiten bürgerlichen

⁴⁹ Vgl. die Überblicke über die große Spezialliteratur von: Eugen von Philippovich und Eduard Heimann, Entwicklungsgang der wirtschafts- und sozialpolitischen Systeme und Ideale, in: Grundriß der Sozialökonomik, I. Abt., I. Teil, 2. Aufl. Tübingen 1924, S. 126ff., Heinrich Herkner, Die Arbeiterfrage, 2. Bd.: Soziale Theorien und Parteien 8. Aufl. Berlin, Leipzig 1922, Paul Mombert, Soziale und wirtschaftspolitische Anschauungen in Deutschland vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis zur Gegenwart. 2. Aufl. Leipzig 1928, Earl R. Sikes, Contemporary Economic Systems — Their Analysis and Historical Background. New York 1940, William N. Loucks and J. Weldon Hoot, Comparative Economic Systems, rev. ed. New York 1943 und Ralph H. Blodgett, Comparative Economic Systems. New York 2nd ed. 1949.

Schicht des Unternehmertums verbanden. So entstand die liberale Richtung, die im 19. Jahrhundert starken Einfluß auf die ökonomische Politik gewann. An die Stelle der Wirtschaftsregelung durch die Zünfte und die landesfürstliche Wohlstandspflege trat die Handels- und Gewerbefreiheit. In dem Maße, wie auch die Schranken der zwischenstaatlichen Wirtschaftsbeziehungen dahinfielen, griff mit der Erweiterung der Märkte die Produktion in mechanisierten Großbetrieben immer mehr um sich. Aber die Wettbewerbsfreiheit brachte auch neue Möglichkeiten der Kooperation in Form von horizontalen und vertikalen Unternehmungszusammenschlüssen. Infolgedessen entstanden neue Bindungen und monopolistische Tendenzen im Wirtschaftsleben, und bald machte sich auch wieder ein wachsender staatlicher Schutz der heimischen Produzenten bemerkbar. So gab im Laufe der Zeit die liberale Richtung ihre kosmopolitische und interventionsfeindliche Haltung mehr oder minder auf und nahm manchenorts das Werk der sozialen Reform selbst in die Hand. Von Anfang an aber mußte sie sich mit mächtigen Gegenströmungen auseinandersetzen.

Vor allem war es die konservative Richtung, die seit der Französischen Revolution im Kampf gegen den Individualismus und Rationalismus der Aufklärungsepoke für die Erhaltung und Wiederherstellung der alten Gesellschafts- und Staatsordnung eintrat. Die konservativen Ideen, die ihren Ursprung in der Gedankenwelt der Romantik und Restauration sowie namentlich im Bereich des religiösen Lebens hatten, entsprachen weitgehend den Interessen der oberen Gesellschaftsschichten. Die alten weltlichen und geistlichen Stände sahen sich nun aber im Ringen mit dem aufsteigenden Industriebürgertum veranlaßt, die Gefolgschaft der kleinen Bauern, Händler und Gewerbetreibenden sowie der Fabrikarbeiter zu gewinnen. Sie mußten daher auch die Interessen dieser Kreise berücksichtigen und wurden somit aus ihrer ursprünglich negativen Abwehrstellung zu positiven wirtschaftspolitischen Forderungen gedrängt. Auf die treibenden Kräfte der konservativen Richtung ist eine große Zahl von Maßnahmen zurückzuführen, deren gemeinsames Ziel in der Abwehr der Gefahren bestand, die sich aus der fortschreitenden Industrialisierung der Volkswirtschaften ergaben. Dabei galt es, nicht nur der Landwirtschaft, sondern auch dem Mittelstand und den Arbeitern durch Eingriffe des Staates und der Selbsthilfeorganisationen bessere Existenzbedingungen zu schaffen. Im Zusammenhang hiermit trat in der Außenhandelspolitik der Übergang zum Solidarschutzsystem ein. Die interventionistischen und protektionistischen Tendenzen verbanden sich leicht mit den Strömungen des Nationalismus und der Machtpolitik. Die Erfahrung hat gelehrt, daß die auf Beharrung gerichteten Kräfte des sozialen Lebens einen hohen Grad von Aktivität entfalten können. Im Gegensatz zur aristokratisch-

monarchistischen Grundeinstellung des alten Konservativismus kam es zur Errichtung faschistischer Diktaturen, die tiefgehende Veränderungen in Gesellschaft und Wirtschaft sowie schwere kriegerische Konflikte zwischen den Völkern herbeigeführt haben.

Die sozialistische Richtung umfaßt alle Bestrebungen, die sich gegen eine auf Privateigentum aufgebaute Gesellschaftsordnung wenden und für die planmäßige Regelung des ökonomischen Lebens einreten. Die leitenden Ideen dieser Strömung haben schon in der Philosophie der Antike sowie in den Staatsromanen und Utopien der Neuzeit ihre Vertreter gefunden. Aber erst im Marxismus gelangte jene geschlossene Doktrin zur Ausbildung, die sich am wirksamsten mit den Interessen der unselbständigen Erwerbenden verband. Nachdem beim Übergang vom Handwerk zur Industrie der erbitterte Widerstand gegen das neue Produktionsmittel der Maschine erfolglos geblieben war, begann sich schrittweise die Arbeiterbewegung in Parteien, Gewerkschaften und Genossenschaften zu konsolidieren. Dabei fand aber die Klassenkampfparole und der Appell an die internationale Solidarität des Proletariats nicht überall in gleicher Weise Widerhall. Je mehr sich der Vierte Stand regte, desto deutlicher traten die verschiedenen Interessen innerhalb dieser sozialen Schicht in Erscheinung und führten zu einer Zersplitterung der sozialistischen Richtung. Gerade die gut organisierten Arbeiter gaben oftmals ihre revolutionäre Haltung in dem Maße auf, wie sie mit steigendem Einfluß in Staat und Wirtschaft ihre Daseinsbedingungen verbessern konnten. Andererseits sanken neue, einst günstiger gestellte Gruppen auf die Stufe proletarischer Existenz hinab und vermehrten die Zahl derer, die namentlich in Zeiten langanhaltender Arbeitslosigkeit keinen Nutzen aus den Errungenschaften der modernen Sozialpolitik zu ziehen vermochten. In solchen Fällen trat zum Interessengegensatz zwischen den Besitzenden und Besitzlosen noch die tiefe Kluft zwischen den Erwerbenden und den Erwerbslosen. Demzufolge hat dann die Idee der Weltrevolution und der Diktatur des Proletariats wieder wachsende Anhängerschaft gewonnen.

c) Träger der Wirtschaftspolitik und ihre Mittel.
Es ist nun zu untersuchen, wie sich die wirtschaftspolitischen Richtungen als gestaltende Kräfte im ökonomischen Leben durchsetzen. Zu diesem Zwecke müssen zwei Erscheinungen in engste Verbindung gebracht werden, nämlich einerseits die Hauptformen des menschlichen Zusammenlebens als Ausdruck der Gesellschaftsordnung und andererseits die Arten des wirtschaftlichen Handelns von denen eine bestimmte Kategorie als ökonomische Politik bezeichnet wird⁵⁰.

⁵⁰ Das grundlegende Werk für solche Betrachtungen ist Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft. 3. Aufl. Tübingen 1947. Vgl. ferner die Artikel von Sombart,

Bei solcher Betrachtung haben wir von der Großfamilie auszugehen, in der die Vorbedingungen für das Entstehen der **Hausgemeinschaft** erfüllt waren. Hier vollzog sich das Wirtschaften unter einheitlicher Leitung in der Weise, daß jeder Hausgenosse nach eigenen Kräften an der Produktion beteiligt war und mit den gemeinschaftlich erzeugten Gütern im Rahmen des Möglichen seinen Bedarf deckte. Im Laufe der Zeit wandelte sich der Mitgliederkreis der Familie, und andere gesellschaftliche Gruppen übernahmen manche ihrer ursprünglichen Funktionen. Das dauernde Zusammenleben in räumlich begrenzten Gebieten ließ die **Nachbarschaftsverbände**, namentlich die Gemeinden, entstehen, die vorwiegend genossenschaftliches Gepräge trugen. Im Unterschied hierzu sind aus dem Gehorsam gegenüber einem leitenden Willen die herrschaftlichen Organisationsformen erwachsen, die vor allem als **politische Verbände** zu großer Machtentfaltung aufstiegen. Ferner wurden durch die Gemeinsamkeit des Glaubens die **Kirchen und Sekten** mit ihren zahlreichen Sonderinstitutionen gebildet. Weitere kulturelle Verbände traten in den verschiedensten Bereichen auf und widmeten sich der Pflege der Wohl-tätigkeit, der Kunst, der Wissenschaft und des geselligen Lebens. Schließlich haben die **Wirtschaftsverbände**, die schon frühzeitig als Gilden, Zünfte oder Innungen nachweisbar sind, im kapitalistischen Zeitalter große Bedeutung erhalten. Die alte **Hausgemeinschaft** hatte sich in der Antike zur Großsklavenwirtschaft oder zum Königsoikos und im Mittelalter zur Grundherrschaft entfaltet. In der Neuzeit erfolgte dagegen die Abspaltung der gewinnstrebigen Unternehmung vom Haushalt, der mit der Kontraktion der Familie zur bloßen Konsum-einheit zusammenschrumpfte. Bei wachsender Dezentralisation und Selbstregelung des ökonomischen Lebens schlossen sich dann aber wieder die Erzeuger und Verbraucher zwecks Wahrung ihrer Interessen zu **Selbsthilfeverbänden** zusammen.

All diese Gestaltungsformen des Gesellschaftslebens verleihen dem wirtschaftlichen Handeln verschiedenartiges Gepräge. Die Menschen gliedern sich zum Zwecke ihrer Bedarfsdeckung zunächst in einzelwirtschaftliche Gebilde ein, die der **Haushaltführung** oder dem **Erwerb** dienen. Sofern in solchen Gebilden Erzeugung und Verbrauch direkt miteinander in Einklang gebracht werden und keine Versorgung von außen her stattfindet, wäre also Wirtschaften mit Haushalten vollkommen identisch. Ein derartiger Idealfall der Autarkie tritt jedoch faktisch nur selten ein. In der Regel stehen Produktion und

„Grundformen des menschlichen Zusammenlebens“ und von Alfred Vierkandt, „Gruppe“ in: Handwörterbuch der Soziologie. Stuttgart 1931, S. 221ff. und 239 ff. sowie die Studien von Franz Klein, Das Organisationswesen der Gegenwart — ein Grundriß. Berlin 1913, und Emil Lederer, Die sozialen Organisationen. Leipzig 1922.

Konsum nicht mehr in direkter Verbindung, so daß Beschaffung und Absatz der Güter über den Markt erfolgen. Die fortschreitende Arbeitsteilung hat zu einer Trennung der Konsumstätten von den Produktionsbetrieben geführt, die von selbständigen Unternehmungen getragen werden. An die Stelle des traditionalen, auf Sicherung des Auskommens gerichteten Wirtschaftens ist das rationale, an der Kapitalrechnung orientierte Erwerben getreten. Auf das Zusammenspiel der Gebilde, in denen die Menschen haushalten und erwerben, üben nun die zahlreichen Verbände des Gesellschaftsaufbaus ihren Einfluß aus. Hier verknüpft sich die Tätigkeit der Einzelwirtschaften mit den Eingriffen organisierter Gesamtheiten im Dienste der Bedarfsdeckung, und diese spezielle Art des ökonomischen Handelns nennen wir **Wirtschaftspolitik**⁵¹.

Die Staaten sind also keineswegs die einzigen, sondern nur besonders wichtige Träger der Wirtschaftspolitik, weil sie ihren Willenkraft Kompetenz zur Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung durch Anwendung von Zwangsmitteln verwirklichen können. Ein oberster Herrschaftsverband, der den ganzen Erdkreis umfaßt, besteht in der Weltwirtschaft nicht und auch das Wirken der überstaatlichen Organisationen auf Grund von internationalen Abkommen ist wegen der Souveränitätsansprüche der Völker bisher nur in beschränktem Umfang möglich gewesen. Erhebliche wirtschaftspolitische Aktivität entfalten dagegen die dem Staat nachgeordneten Teilegebiete, die in verschiedener Abstufung bis hinunter zu den Gemeinden reichen, sowie die zur Erfüllung besonderer Aufgaben geschaffenen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten. Oftmals verwendet der Staat als subsidiäre Träger seiner Tätigkeit im Wirtschaftsleben die Selbsthilfeorganisationen, ja sogar die Unternehmungen als Einzelwirtschaften. Auf diese Weise vollzieht sich also ohne scharfe Grenzziehung der Übergang von den Maßnahmen der öffentlichen Hand zur Wirtschaftspolitik nicht staatlicher Verbandsbildung. Hier sind vor allem die Genossenschaften, Kartelle, Gewerkschaften und sonstigen ökonomischen Interessenverbände zu nennen. Sie beruhen auf freiwilliger Verabredung und repräsentieren immer nur bestimmte Bevölkerungsgruppen. Indem diese Wirtschaftsverbände und ihre Spitzenorganisationen die Haus-

⁵¹ Unsere Anschauung vom Wesen der Wirtschaftspolitik berührt sich am meisten mit Eugen von Philippovich, der in seinem oben zitierten „Grundriß“ von Eingriffen der „organisierten Gesamtheiten“ spricht, dann allerdings einschränkend „insbesondere des Staates“ hinzufügt. Demgegenüber widmen wir gerade den Trägern der nicht-staatlichen Wirtschaftspolitik besondere Beachtung und suchen den begrifflichen Unterschied, aber auch die tatsächlichen engen Zusammenhänge zwischen dem ökonomischen Handeln organisierter Gesamtheiten und dem Haushalten und Erwerben der einzelwirtschaftlichen Gebilde hervorzuheben.

halbführung oder den Erwerb ihrer Mitglieder fördern, werden sie nicht nur zu integrierenden Bestandteilen des ökonomischen Gesamtaufbaus, sondern vermögen auch dessen Ablauf entscheidend zu bestimmen. Weniger stark ist die Stellung der religiösen und sonstigen kulturellen Verbände, die vor allem den Fürsorgegedanken zu verwirklichen trachten, der auch in der betrieblichen Sozialpolitik gewinnstrebiger Unternehmungen zum Ausdruck kommt.

Bei der engen Verflechtung zwischen den Einzelwirtschaften und den Trägern der ökonomischen Politik ist eine Trennung von Staat und Wirtschaft, wie man sie oft versucht hat, gar nicht möglich. Es kann sich vielmehr nur um Verschiedenheiten der Art und des Maßes der gegenseitigen Beeinflussung handeln. In dieser Beziehung sind die Herrschaftsverbände durch einen hohen Grad der politischen Machtentfaltung gekennzeichnet, weil sie ihrem Wesen nach befehlen und Gehorsam erzwingen können⁵². Zur Erfüllung der Staatsaufgaben, die im Verlauf der Geschichte wechselnden Umfang angenommen haben, müssen die öffentlichen Gewalten eine vielseitige Tätigkeit ausüben. Es ist also eine große Zahl von Leistungen zu vollbringen, die auf Beschuß der verfassungsrechtlich zuständigen Instanzen erfolgen und vielfach ohne spezielles Entgelt gewährt werden. Diese eigenartigen Dienste der einzelnen Verwaltungszweige stellen neben Sachgütern und Geldzahlungen den öffentlichen Aufwand dar, für den die nötigen Deckungsmittel zu beschaffen sind. Die Herrschaftsverbände stehen daher nicht nur durch ihre ökonomische Politik, sondern auch durch ihre Haushaltsführung mit dem ganzen Wirtschaftsleben in Verbindung⁵³. Im Unterschied zu den öffentlichen Gemeinwesen fehlt

⁵² Mit dem Machtproblem in Gesellschaft und Wirtschaft haben sich außer Max Weber namhafte Vertreter der österreichischen Schule befaßt: Eugen von Böhmbawerk, *Macht oder ökonomisches Gesetz?* in: *Gesammelte Schriften*, 1. Bd. Wien, Leipzig 1924, S. 230 ff., und Friedrich von Wieser, *Das Gesetz der Macht*. Wien 1926. Vgl. auch Franz Oppenheimer, Artikel „Machtverhältnis“, in: *Handwörterbuch der Soziologie*. Stuttgart 1931, S. 338 ff., Thorstein Veblen, *The Vested Interests and the State of Industrial Arts*. New York 1919. R. M. MacIver, *Social Pressures*, in: *Encyclopaedia of the Social Sciences*, New York 1937, vol. 12, p. 344 ff., David Lynch, *The Concentration of Economic Power*, New York 1946, Georges Sorel, *Réflexions sur la violence*, Paris 5ième éd. 1921, Vilfredo Pareto, *Trattato di Sociologia Generale*, 2. Aufl. 3 Bde. Florenz 1923 und Gaetano Mosca, *Die herrschende Klasse. Grundlagen der politischen Wissenschaft*, Bern 1950.

⁵³ Sehr fruchtbare erweisen sich die neueren Bestrebungen, den Zusammenhängen zwischen dem öffentlichen Haushalt und der Wirtschaftspolitik wieder vermehrte Aufmerksamkeit zu schenken; vgl. insbes. Gerhard Colm, *Volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben*. Tübingen 1927, Horst Jecht, *Wesen und Formen der Finanzwirtschaft*, Jena 1928, Karl Bräuer, *Finanzsteuern, Zwecksteuern und Zuwendung von Steuererträgen*, in: *Schriften des Vereins für Sozialpolitik*, 174. Bd. II. Teil, München, Leipzig 1928, Otto Pfeiderer, *Die Staatswirtschaft und das Sozialprodukt*, Jena 1930, und Walther Herrmann, *Intermediäre Finanzgewalten*, Jena 1936.

den Einzelwirtschaften und nicht-staatlichen Verbänden die obrigkeitliche Befehlsgewalt. Dennoch verfügen sie über Macht, die sie in verschiedener Art und Weise zur Anwendung bringen. In den Grossoikenwirtschaften kann das Herrschaftsprinzip so stark ausgeprägt sein, daß in der gesellschaftlichen Hierarchie ein einzelner oder bestimmte Schichten ökonomische und politische Vorrangstellung einnehmen. Aber auch bei dezentralisierter Ordnung der Bedarfsdeckung und demokratischer Staatsverfassung vereinigt sich *wirtschaftliche Macht* oftmals in wenig Händen. Namentlich ist die kapitalistische Unternehmung bezüglich der Stellung des Arbeitgebers zum Betriebspersonal herrschaftlich organisiert. Zudem nehmen die privaten Erwerbswirtschaften im Hinblick auf ihre ökonomisch-technische Ausstattung eine verschieden starke Position auf dem Markte ein. Bei hochentfalteter Geld- und Kreditwirtschaft gewährt der Besitz von eigenem oder fremdem Kapital dem Unternehmer weitreichende Verfügungsmacht, die im Zeitalter des Effektenkapitalismus und der vielgestaltigen Zusammenschlüsse bis zum Konzern oder Trust erhebliche Bedeutung gewinnt. Dazu treten dann die Selbsthilfeorganisationen, die im Dienste ihrer Mitglieder scharfe Wirtschaftskämpfe führen. Sie haben zwar in der Regel keine Staatsgewalt, aber an deren Stelle verwenden sie den *Verbandszwang* zur Verwirklichung ihrer Absichten. So steht zwischen den Individuen und den souveränen Gebietskörperschaften eine Fülle von intermediären Gewalten, die mit großem Nachdruck Gruppeninteressen vertreten und deren Beschlüsse manchmal sogar vom Staat allgemeinverbindlich erklärt werden. Im ganzen ähneln die Träger der nicht-staatlichen Wirtschaftspolitik den öffentlichen Gemeinwesen, denn sie führen nicht nur einen eigenen Haushalt, sondern wenden mindestens gleich starke Mittel der Machtentfaltung im ökonomischen Leben an.

Da die Mittel der Wirtschaftspolitik stets im Dienste konkreter Aufgaben eingesetzt werden, erhalten sie von vornherein ein bestimmtes Gepräge. Die systematische Darstellung des vielgestaltigen Rüstzeugs der Praxis muß daher die zur Anwendung gelangenden Instrumente im Hinblick auf die verschiedenen Wirtschaftsweisen nach ihrem Wirkungsgrad gliedern. Manche Maßnahmen und Einrichtungen knüpfen unmittelbar an die Selbstregelung des ökonomischen Lebens an. Hier ist zu beachten, daß auch im modernen Kapitalismus das traditionale Handeln großer Gruppen noch immer eine wichtige Rolle spielt. Daneben hat das rechenhafte Erwerbstreben des Unternehmers steigende Bedeutung erlangt, obgleich auch seine Tätigkeit des gefühlsmäßigen Moments der Intuition nicht entbehren kann. Infolge der traditionalen und rationalen Selbstregelung herrscht also in einer dezentralisierten Wirtschaftsordnung

keineswegs Anarchie. Andererseits setzt die Leitregelung bereits in der „freien Marktwirtschaft“ ein und führt in mancherlei Abstufung zu wachsender Umgestaltung der Bedingungen der Haushaltführung und des Erwerbs durch den Willen übergeordneter Instanzen. Sogar im extremen Fall einer totalen Planwirtschaft muß man jedoch erfahrungsgemäß wieder der Dezentralisation und Selbstregelung gewisse Zugeständnisse machen⁵⁴. Dementsprechend greift die ökonomische Politik mit verschiedenen starken Mitteln in den gegebenen Wirtschaftszustand ein. Zunächst kann es sich lediglich um eine Veränderung der bestehenden Lastenverteilung handeln. So bedienen sich die staatlichen Gemeinwesen ihrer besonderen finanzpolitischen Mittel, die namentlich als Abgaben vom Aufwand, Einkommen und Vermögen erhoben werden oder den interregionalen Gütertausch treffen. Als weitere solche Mittel verwendet die öffentliche Hand die Subventionen, die Prämienzahlungen und die Steuerrückgewähr. Auch die übrigen Verbände wirken durch mancherlei Beiträge, Umlagen und Unterstützungseinrichtungen auf die Lastenverteilung ein. Dazu gesellt sich die differentielle Behandlung der Wirtschaftssubjekte durch Diskriminierung und Präferenzierung, namentlich im Außenhandel, aber auch auf dem Binnenmarkt. Der Interventionismus und Protektionismus beschränkt sich jedoch nicht darauf, die überkommene Preis- und Kostengestaltung zu verändern, sondern sucht durch tiefer greifende Mittel der Lenkung den gesamten Aufbau und Ablauf der Wirtschaft umzugestalten. Diese beginnt bereits mit Maßnahmen der Propaganda und allgemeinen Wirtschaftsförderung, zu denen sich Überwachungseinrichtungen gesellen, die über verschiedene Gebiete der ökonomischen Tätigkeit Aufsicht oder Kontrolle ausüben. Ferner werden Normativbestimmungen und andere Bedingungen aufgestellt, deren Erfüllung allein zu gewissen Funktionen berechtigt. Neben Konzessionen, Patenten, Approbationen und Lizenzen ist vor allem die Bewilligungspflicht zu nennen. Die Erteilung solcher Erlaubnisse hängt oft vom Bestehen spezieller Prüfungen ab. Noch stärker wirken zahlreiche Leistungsverpflichtungen, die den einzelnen zur Vornahme bestimmter wirtschaftlicher Handlungen zwingen. Die positiven Vorschriften verbinden sich dann mit Verboten, um Abweichungen von der beabsichtigten Lenkung unmöglich zu machen. Dazu treten Maßnahmen, die als Kontingentierung oder Rationierung die Mengen der Erzeugung, des Umsatzes und des Verbrauchs festlegen; den extremen Fall bildet die vollkommene Sperre. Zur quantitativen Lenkung, die auch für den zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr von großem Belang ist, gehört ferner das Mittel der Verrechnung. Soweit dabei eine direkte Regelung des gegen-

⁵⁴ Friedrich von Gottl-Ottlilienfeld, *Der Mythos der Planwirtschaft*, Jena 1932, unterscheidet Brauch-, Selbst- und Leitregelung des Wirtschaftslebens.

seitigen Warenaustauschs nach Art und Menge stattfindet, spricht man von Kompensation. Es können ferner Schulden und Forderungen zentral zusammengefaßt und dem bilateralen oder multilateralen Clearing unterworfen werden. Die Beschränkung der Autonomie der Einzelwirtschaften macht es erforderlich, daß die Stelle des individuellen Vertrags die kollektive Verabredung oder das obrigkeitliche Gebot einnehmen. Durch Konditionennormierung und Preisfixierung werden wichtige Wirtschaftsdaten dem Einfluß der freien Konkurrenz entzogen. Solche Stabilisierungsmaßnahmen bedürfen in der Regel der Ergänzung durch Lieferungspflicht und Abnahmegarantie, um Bezug und Absatz der beteiligten Gruppen zum festgelegten Preis zu sichern. Völlige Aufhebung der privaten Verfügungsgewalt wird durch die Mittel der Beschlagnahme und Enteignung bewirkt. Schließlich schreitet die Leitregelung mit wachsender Zentralisation zur Aufstellung und Durchführung von Teil- oder Gesamtplänen für einzelne oder alle Bereiche menschlicher Bedarfsdeckung.

Überblickt man die Fülle der wirtschaftspolitischen Mittel, die sowohl von den öffentlichen Gemeinwesen als auch von den übrigen Verbandsbildungen gehandhabt werden, so ist zu beachten, daß die Verfahrensweisen an und für sich noch nichts Endgültiges über die Zielsetzung des Handelns organisierter Gesamtheiten aussagen. Infolgedessen müssen wir nunmehr von der Bestandaufnahme der technischen Apparatur, die verschiedenen Zwecken dienen kann, zur Betrachtung der Formen der ökonomischen Politik übergehen⁵⁵.

4. Die Formen der Wirtschaftspolitik

Nachdem wir die bewegenden Kräfte des wirtschaftlichen Handelns kennen gelernt haben, ist jetzt näher zu untersuchen, wie die Träger der ökonomischen Politik ihre Mittel zur Anwendung bringen. Mit der

⁵⁵ In der jüngsten Zeit ist eine große Zahl von Spezialstudien über die Mittel der Wirtschaftslenkung und insbesondere der Planung erschienen. Neben den Literaturübersichten von Adolf Weber, *Planwirtschaft*, in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, 37. Bd. (1933 I) S. 1* ff. und Maurice Dobb, *A Review of the discussion concerning economic theory in its application to a socialist economy*, in: *Revue de la Faculté des Sciences Economiques de l'Université d'Istanbul*, 2e Année (1941) S. 155 ff. vgl. Erich Preiser, *Wesen und Methoden der Wirtschaftslenkung* in: *Finanzarchiv*, 8. Bd. (1941) S. 225 ff., Willy Neuling, *Möglichkeiten und Grenzen der Wirtschaftslenkung*, ebenda 9. Bd. (1943) S. 20 ff., Walter Weddigen, *Wesen und Systematik der Wirtschaftslenkung*, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 103. Bd. (1942) S. 102 ff., Wilhelm Kromphardt, *Mögliche Mittel der Wirtschaftslenkung*, ebenda 105. Bd. (1949) S. 90 ff.; Eduard Heimann, *Types and Potentialities of Economic Planning*, in: *Social Research*, vol. 2 (1935) p. 176 ff., und Karl W. Kapp, *Economic Regulation and Economic Planning*, in: *American Economic Review*, vol. 29 (1939) p. 760 ff. — Größere Werke, die dem Wandel der modernen Wirtschaftspolitik Rechnung tragen, bestehen vor allem in der angelsächsischen

Art und Weise dieses Vorgehens befaßt sich die Lehre von den Formen der Wirtschaftspolitik. Hier findet nun die Zielsetzung des Handelns organisierter Gesamtheiten Berücksichtigung, indem man nach dem Inhalt des Gewollten fragt. Ob sich die Maßnahmen und Einrichtungen tatsächlich im beabsichtigten Sinne auswirken, ist erst später zu erörtern. Auf jeden Fall müssen die geschilderten Werkzeuge irgendwo in einer historisch gegebenen Lage des Wirtschaftslebens eingesetzt werden. Nach Maßgabe dieser Ansatzpunkte pflegt man in der Praktischen Nationalökonomie sechs Sonderdisziplinen zu unterscheiden, wobei die Stoffeinteilung vorwiegend im Hinblick auf die Wirtschaftszweige erfolgt, auf die sich die Eingriffe in erster Linie erstrecken. Auf die Schwächen dieser Gliederung und die neueren Versuche, einen besonderen Wissenszweig der Allgemeinen Wirtschaftspolitik zu schaffen, ist bereits hingewiesen worden. Da nach unserer Auffassung allein eine synthetische Betrachtung von Wirtschaft und Wirtschaftspolitik die Wirklichkeit in vollem Umfang zu erfassen vermag, muß auch die Systematik der Formenlehre auf der Darstellung des ökonomischen Lebens als Ganzem aufbauen. Um eine möglichst einfache und klare Übersicht zu erhalten, gehen wir davon aus, daß sich der Wirtschaftsablauf in drei Stadien zerlegen läßt und so nacheinander die Produktion, der Markt und das Einkommen behandelt werden können. Auf die gleichen Erscheinungen sind nun auch die Eingriffe organisierter Gesamtheiten gerichtet. Daraus ergibt sich die Einteilung der Formenlehre in die drei Hauptgebiete der Produktions-, Markt- und Einkommenspolitik. Bei der weiteren Untergliederung ist dem Tatbestand Rechnung zu tragen, daß der Ablauf des Wirtschaftslebens wesentlich von seinem Aufbau bestimmt wird. In erster Linie findet die Wirtschaftsordnung Beachtung durch die Abstufung der Eingriffe nach ihrer Intensität entsprechend dem Übergang von der Selbstregelung zur Leitregelung. Hinsichtlich der ökonomischen Entfaltung kann die traditionelle Einteilung nach Wirtschaftszweigen übernommen und damit der

Literatur, so: John Maurice Clark, Social Control of Business (zuerst 1926) 2nd ed. New York 1939, Ford P. Hall, Government and Business, New York, London 1934, Lionel Robbins, Economic Planning and International Order, London 1937, Planned Society, Yesterday, Today, Tomorrow, edit. by Findlay Mackenzie u. a. New York 1937, Leverett S. Lyon u. a., Government and Economic Life, 2 vols. Washington 1939/40, A. P. Lerner, The Economics of Control, New York 1946, Karl Landauer, Theory of National Economic Planning, Univ. of California 1947. — Wertvolle Anregungen für die Systematik der wirtschaftspolitischen Maßnahmen und Einrichtungen bietet auch die juristische Literatur, vgl. namentlich Karl Oftinger, Gesetzgeberische Eingriffe in das Zivilrecht, in: Verhandlungen des Schweizerischen Juristenvereins, Heft 3, Basel 1938, Julius G. Lautner, System des Schweizerischen Kriegswirtschaftsrechts, Zürich 1942/44 und Hans Peters, Lehrbuch der Verwaltung, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1949.

branchenmäßigen Sonderforschung die notwendige Weiterbildung offen gehalten werden. Mit Rücksicht auf die regionale Gliederung ist zwischen nationaler und internationaler Wirtschaftspolitik zu unterscheiden. Diese Gegenüberstellung der Maßnahmen, die sich entweder auf die Volkswirtschaft einzelner Staatsgebiete oder auf deren weltwirtschaftliche Verflechtung beziehen, gestattet es auch, eine Spezialisierung der Darstellung nach Ländern und sonstigen Raumeinheiten vorzunehmen.

a) **Produktionspolitik.** Gewinnung und Herstellung von Gütern beruhen nicht nur auf Stoffen und Kräften, deren technische Verwertung in Betrieben erfolgt, sondern auch auf der jeweiligen Gestaltung des menschlichen Zusammenlebens im ganzen. Deshalb haben zunächst die Träger der Wirtschaftspolitik die gesellschaftlichen und kulturellen Vorbedingungen für den Ablauf der Produktion zu schaffen. Soweit die Gütererzeugung für den Markt erfolgt und den Gegenstand selbständigen Erwerbs bildet, steht den Einzelwirtschaften in der Regel eine Kombination von Produktionsfaktoren zur Verfügung. Dementsprechend richtet sich das Handeln organisierter Gesamtheiten auf Sicherung, Art und Umfang der Tätigkeit in den einzelnen Wirtschaftszweigen und Branchen. Da nun hierbei auch Personen beschäftigt sind, die lediglich durch verwaltende und ausführende Arbeit ihr Dasein bestreiten, müssen ferner Maßnahmen getroffen werden, die das Arbeitsverhältnis ordnen und die Arbeitsbedingungen der Betriebe regeln.

Die gesellschaftlichen Voraussetzungen der Produktion finden meist nur dann größere Beachtung, wenn die Eingriffe des Staats und der übrigen Träger der ökonomischen Politik einen höheren Grad der Intensität erreichen. Es war namentlich der lange und schwere Kampf des Menschen um sein Recht am Grund und Boden, der die Wissenschaft eingehend beschäftigt hat. So entstand in der deutschsprachigen Nationalökonomie die Lehre von der Grundbesitzverteilung oder Agrarverfassung, und neuerdings bürgert sich in der anglo-amerikanischen Literatur die Bezeichnung Land Tenure Policy ein. Tatsächlich kannte das Bodenrecht bis ins 19. Jahrhundert erhebliche Einschränkungen der persönlichen Freiheit und des Privateigentums, die erst durch die Aufhebung der Hörigkeit, des lassitischen Besitzes und der Reallasten sowie durch Gemeinheitsteilungen und Feldregulierungen beseitigt wurden. Seither sind jedoch die Errungenschaften der liberalen Ära wieder durch mancherlei Änderungen in der Eigentums- und Vererbungsordnung rückgängig gemacht worden. Die neueren Beschränkungen des Grundstücksverkehrs und die Sonderregelungen bezüglich der Verpachtung landwirtschaftlichen Bodens dienen vor allem der Erhaltung des gegebenen Besitzstandes.

Darüber hinaus ist es zu tiefgreifenden Agrarreformen gekommen, die in manchen Ländern umfangreiche Staats- oder Genossenschaftsbetriebe, andernorts kleinbäuerliche Besitzungen durch Expropriation der großen Grundeigentümer geschaffen haben. In der jüngsten Zeit läßt sich ferner das Entstehen eines besonderen Unternehmungsrechts beobachten. Die Trennung zwischen Besitz und Leitung bei den modernen Kapitalgesellschaften führte zu wachsender Verselbständigung der gewinnstrebigen Gebilde, die man mit Bezug auf Form, Inhalt und Geschäftstätigkeit immer strengerer Vorschriften unterworfen hat. Außerdem ist die öffentliche Hand dazu übergegangen, die Unternehmungszusammenschlüsse durch konzern- und kartellrechtliche Normen zu regeln oder die Assoziationsfreiheit durch Zwangsverbände einzuschränken. Zu alledem tritt noch der weitere Tatbestand, daß die organisierten Gesamtheiten eine große Zahl von kulturellen Vorausbedingungen erfüllen müssen, wenn die erwerbsstrebige Gütererzeugung überhaupt möglich sein soll. Dabei werden häufig solche unentbehrlichen Leistungen gerade nicht um des Gewinnes willen prästiert. Hier sind insbesondere die Maßnahmen und Einrichtungen, die der Erziehung, der Forschung und der Gesundheitspflege dienen, als wichtige Bestandteile der Produktionspolitik zu nennen.

Die Tätigkeit in den einzelnen Erwerbszweigen ist mit Gefahren verschiedener Art verbunden, so daß Vorkehrungen zur Sicherung des Ablaufs der Gütererzeugung zu treffen sind. Sie gelten zunächst der Abwehr von Schädigungen, die durch die Naturgewalten bewirkt werden. Während der Eintritt von Elementareignissen kaum zu verhindern ist, wenden sich zahlreiche Maßnahmen gegen Pflanzenschädlinge und Tierseuchen; bei der Feldhut, der Abwehr von Delikten und dem Schutz der Pflanzen und Tiere tritt dazu der Kampf gegen gesellschaftlich bedingte Schädigungen. Da mit wachsender Entfaltung der Industrie und des Verkehrs neue und erhöhte Gefahren, namentlich im mechanisierten Großbetrieb, aufgetreten sind, die nicht nur die Produktionsprozesse, sondern auch das Leben und die Gesundheit der Menschen bedrohen, ist es zu zwangswise Anwendung der Schadensverhütung im Interesse breiter sozialer Schichten gekommen. Soweit der Eintritt von wirtschaftshemmenden Vorfällen nicht vermieden werden kann, schließen sich die Gleichbedrohten zur Deckung des entstehenden Eventualbedarfs in Versicherungsgemeinschaften zusammen. Vor allem aber haben die Unternehmungsrisiken der Gütererzeugung zu weitreichenden Eingriffen in Form der Überwachung der Wirtschaftsgebarung geführt. Das Wirken solcher Aufsichts- und Kontrollorgane, die vielfach auch dem Kampf gegen die Zusammenballung ökonomischer Macht dienen, zeigt deutlich, wie die

Dispositionsfreiheit des Unternehmers immer mehr zugunsten der Produktionsregelung durch übergeordnete Stellen eingeschränkt wird. Dementsprechend erhalten die organisierten Gesamtheiten wachsenden Einfluß auf Art und Umfang der Hervorbringung von Sachgütern und Leistungen. Zwecks Verbesserung der Erwerbschancen in den bestehenden Wirtschaftszweigen kommen neben Eingriffen in die Lastenverteilung weitreichende Lenkungsmaßnahmen zur Anwendung. In loser Form geschieht dies vermittelst Propaganda und anderer Veranstaltungen der generellen Produktionsförderung wie Ausstellungen, Messen, Prämierungen und dergleichen. Um nicht nur die Menge, sondern auch die Güte der Erzeugung zu erhöhen, stellt man Qualitätsvorschriften auf und kontrolliert deren Einhaltung durch besondere Inspektionen. Noch wirksamere Methoden stehen dem Staat als öffentlichem Auftraggeber zu Gebote, der beim Submissionsverfahren bestimmte inländische Lieferanten bevorzugen und fremde Wettbewerber ausschalten kann. Wo die private Initiative als treibende Kraft der Produktion nicht ausreicht, rufen die Träger der Wirtschaftspolitik eigene Betriebe, ja sogar ganze neue Branchen ins Leben. So trägt ihre Aktivität in Agrarländern wie in hoch entfalteten Industriestaaten zur Ausgestaltung der Urerzeugung, der Stoffveredlung und der spezialisierten Leistungsproduktion bei. Es treten jedoch auch Situationen auf, die nicht eine Förderung, sondern eine Einschränkung der Produktion notwendig erscheinen lassen. Solche Restriktionen erfolgen vorwiegend in marktpolitischer Absicht sowie ferner zur Beschaffung öffentlicher Einnahmen und im Interesse der Volksgesundheit. Die wichtigsten Mittel, die zu diesen Zwecken angewendet werden, sind die Erhebung von Abgaben, die Kontingentierung und das vollständige Verbot der Erzeugung bestimmter Güterarten. Auf diese Weise tritt die bewußte Wirtschaftslenkung immer stärker in Erscheinung und macht ein planvolles Vorgehen der leitenden Instanzen notwendig. Dabei handelt es sich zunächst um eine Vorschau auf lange Sicht in der Auswertung der Naturgegebenheiten, beim Kampf gegen Raubbau und Verschwendungen sowie bezüglich der Wahl zweckmäßiger Bodennutzungssysteme. Aus der Siedlungs- und Wohnungspolitik sind ferner die modernen Bestrebungen der Regional- und Landesplanung hervorgegangen. In Weiterführung solcher Tendenzen ist man zur Aufstellung von Teilplänen für einzelne Produktionszweige gelangt, die dem Wirken der privaten Initiative immer engere Grenzen ziehen. Den äußersten Fall dieser Entwicklung bilden die Gesamtpläne für die Gütererzeugung eines ganzen Staatsgebiets. Sie begnügen sich nicht mit Programmen und Anregungen, sondern erteilen den zuständigen Stellen direkte Befehle, deren Ausführung scharf überwacht wird.

Zur Produktion gehört auch die Arbeitsleistung in den Betrieben. Man pflegt die Maßnahmen, die ursprünglich den Schutz der

Industriearbeiterschaft bezweckten, inzwischen aber auf immer weitere Personenkreise und Wirtschaftszweige ausgedehnt worden sind, im Rahmen der Sozialpolitik zu behandeln. Die Sonderstellung dieser Disziplin der Praktischen Nationalökonomie lässt sich jedoch nicht aufrecht erhalten, weil die einschlägigen Regelungen längst alle Bereiche des ökonomischen Lebens durchdrungen haben. In Wirklichkeit bildet die pflegliche Behandlung der menschlichen Arbeitskraft einen integrierenden Bestandteil der Produktionspolitik. In der kapitalistischen Wirtschaft beruht die *Ordnung des Arbeitsverhältnisses* prinzipiell auf freier privatrechtlicher Vereinbarung. Da auf diese Weise zwar eine juristische, aber keine ökonomische Gleichberechtigung der Vertragspartner herbeigeführt wird, suchen die organisierten Gesamtheiten den Inhalt des Arbeitsvertrags zugunsten der wirtschaftlich schwächeren Gruppen abzuändern. Dies geschieht sowohl auf dem Wege der staatlichen Arbeiterschutzgesetzgebung als auch vermittelst kollektiver Normen, die von den Gewerkschaften gemeinsam mit den Arbeitgebern oder deren Verbänden geschaffen und seitens der öffentlichen Gemeinwesen unabdingbar, zum Teil sogar allgemeinverbindlich erklärt werden. Infolge der starken Interessengegensätze zwischen Arbeitern und Unternehmern ist jedoch stets mit dem Ausbruch von Konflikten zu rechnen. Bei solchen *Arbeitsstreitigkeiten* verwenden die Koalitionen auf beiden Seiten Kampfmittel, deren Legalisierung den Gesetzgeber vor schwierige Aufgaben stellt. Von besonderem Belang ist hier aber die Friedensstiftung durch *Schlichtungsseinrichtungen*, die entweder tarifvertraglich vereinbart oder vom Staat ins Leben gerufen werden. Dabei sucht man zunächst den Verständigungswillen mit oder ohne öffentliche Hilfe zu verstärken. Beim Versagen der freiwilligen Einigung üben bisweilen die öffentlichen Gemeinwesen Zwang aus, der bis zum Verbot des Einsatzes von Arbeitskampfmitteln gehen kann. Dementsprechend ist nach der Art des Schlichtungsverfahrens zwischen bloßer Vermittlung und Schiedssprechung zu unterscheiden. Im ganzen ist also eine Neuordnung des Zusammenwirkens der beiden Partner des Arbeitsverhältnisses eingetreten, die den Grundsatz der individuellen Vertragsfreiheit sehr stark einschränkt. Tatsächlich werden heute die *Arbeitsbedingungen* in erheblichem Umfang durch die staatliche, gewerkschaftliche und betriebliche Sozialpolitik bestimmt. Dies gilt vor allem für die Regelung der *Arbeitszeit*, mit der sich die Gewährleistung von *Freizeit* verbindet. Daneben bestehen zahlreiche *Sondervorschriften* für Kinder, Jugendliche und Frauen, sowie für einzelne Gruppen wie Heimarbeiter, Angestellte und Beamte. Weitere Maßnahmen hinsichtlich der Gestaltung des *betrieblichen Lebens* betreffen den Schutz der Gesundheit und Gesittung der Arbeiter sowie die Förderung der Werksverbundenheit und die Gewährung von Mitspracherecht durch

Einrichtung von Betriebsräten und ähnlichen Ausschüssen. Schließlich muß Sorge getragen werden, daß alle Normen, die die Arbeitsbedingungen festlegen, auch wirklich zur Anwendung gelangen. Diese Aufgabe erfüllen neben den Betriebsvertretungen und Gewerkschaften besondere unabhängige Organe der Gewerbeaufsicht und Fabrik-inspektion.

b) **Marktpolitik.** Die ökonomischen Gebilde als Träger der Produktionsbetriebe stehen untereinander und mit den Haushalten der letzten Verbraucher in mancherlei Beziehungen. Hieraus resultiert vor allem der Gütertausch auf dem Warenmarkt. Dazu gesellt sich die finanzielle Verflechtung des Wirtschaftslebens durch Geld, Kredit und Kapital. Ferner kommt der Arbeitsmarkt in Betracht, auf dem das Angebot der unselbstständig Erwerbenden der Nachfrage der Unternehmer gegenübertritt. Alle drei Arten des Zusammenwirkens der Glieder des Wirtschaftsaufbaus bilden den Gegenstand marktpolitischer Eingriffe.

Der Austausch der Güter vollzieht sich nach Maßgabe der bestehenden Wettbewerbsordnung, die vom Staat und den übrigen Verbänden gewährleistet wird. So verleiht die Handels- und Gewerbefreiheit dem Individuum das Recht, sich nach eigenem Entschluß im Erwerbsleben zu betätigen. Diesem Grundsatz entspricht die Beseitigung der Schranken des Binnenmarkts und der zwischenstaatlichen Beziehungen. Völlige Freiheit hat indessen auch beim Vorwiegen der liberalen Tendenzen in der Wirtschaftspolitik niemals bestanden, weil immer Normen und Institutionen wirksam waren, die das ökonomische Handeln des einzelnen beeinflußten. Die Entwicklung seit dem Ausgang des 19. Jahrhunderts ist durch das starke Anwachsen solcher Bindungen charakterisiert. Die Nachteile, die vielenorts aus dem Walten des Konkurrenzprinzips entstanden, haben die Gesetzgeber veranlaßt, zwecks Sicherung von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr den Kampf gegen den „unlauteren“ Wettbewerb aufzunehmen. Ferner ist der Austausch bestimmter Güter im Interesse der Volksgesundheit sowie aus finanz- und preispolitischen Motiven erheblichen Einschränkungen unterworfen worden. Auch für einzelne Träger des Handels bestehen Sondervorschriften, die neben der Vermittlung von Liegenschaften und Wohnungen namentlich die Tätigkeit der Konkurrenten der kleinen Detailisten und Gewerbetreibenden betreffen. Diese Umbildungen der Wettbewerbsordnung werden noch durch weitere Eingriffe in die Marktlage intensiviert. Hier sind zunächst die Maßnahmen zu nennen, die häufig unmittelbar in Verbindung mit der Produktionspolitik Art und Umfang des Güterangebots regulieren. In entsprechender Weise kann auch auf die Nachfrage durch Zwang zur Mitverwendung bestimmter Erzeugnisse sowie vermittelst Vorratbildung oder Exportförderung Einfluß genommen werden.

Häufig bringt man solche Lenkungsmethoden auf beiden Seiten des Markts in kombinierter Form zur Anwendung. In diesem Zusammenhang spielt auch die Kompensation als Mittel der Außenhandelspolitik eine wichtige Rolle. Schließlich greifen die organisierten Gesamtheiten direkt in die Preisbildung ein. Dies geschieht nicht nur auf dem Wege der Überwachung, sondern auch durch bewußte Hebung, Senkung oder Fixierung der Entgelte, der Verarbeitungs- und Vermittlungsspannen sowie der gewährten Rabatte. Dem freien Gütertausch sind also seitens der öffentlichen Körperschaften und der Selbsthilfeorganisationen immer stärkere Bindungen auferlegt worden. Soweit die Träger der Leitregelung die planmäßige Zuteilung von Deckungsmitteln an die letzten Konsumenten übernehmen, kommt es zu einer schrittweisen Verdrängung der Marktwirtschaft überhaupt.

Die finanzielle Verflechtung des ökonomischen Lebens wird vor allem durch das Geld bewirkt, das heute in Gestalt von Münzen, Noten und girellen Zahlungsmitteln auftritt. Durch die Funktionen des Geldes im Gütertausch, bei der Schuldentlastung und im Dienste der Rechnungslegung verdichten sich die Beziehungen aller Wirtschaftseinheiten in starkem Maße. Dazu kommt der Kredit, der durch zeitliche Trennung von Leistung und Gegenleistung eine weitreichende Verknüpfung vergangener und zukünftiger Vorgänge in der privaten und öffentlichen Haushaltführung und in der Unternehmung ermöglicht. Da ein Geldvorrat entweder zwecks Vorsorge für spätere Ereignisse oder um des Erwerbes willen als Kapital Verwendung finden kann, verleiht sein Besitz erhebliche Verfügungsmacht. Auf jeden Fall vermag derjenige, dem eigenes oder fremdes Kapital zu Gebote steht, wichtige Veränderungen in der Gestaltung der Bedarfsdeckung herbeizuführen. All diese bedeutungsvollen Tatbestände machen eine grundsätzliche Ordnung des Geld- und Kreditsystems in jedem Lande notwendig. In erster Linie ist es der Staat, der das gesetzliche Zahlungsmittel bestimmt, Normen über die Pflicht zur Annahme, Einlösung und Deckung der verschiedenen Geldarten aufstellt und Währungsänderungen vornimmt. Die öffentlichen Gewalten haben als Träger der Münzhoheit und durch Errichtung des Notenmonopols wesentlich zur Vereinheitlichung der Geldverfassung beigetragen und auch die privaten Kreditinstitute ihrer Aufsicht unterstellt.

Die formale Ordnung der finanziellen Verflechtung genügt jedoch nicht, vielmehr muß der Herrschaftsverband bestrebt sein, in dauerndem Ringen mit machtvollen Interessentengruppen seinen Willen auch tatsächlich zur Geltung zu bringen. Dies gibt Veranlassung zur Regelung des Geldumlaufs und der Kreditgewährung. Im Vordergrund steht dabei die Aufgabe, den inneren und äußeren Wert der rechtlich proklamierten Währungseinheit nach Maßgabe der allgemeinen Zielsetzungen der Wirtschaftspolitik durch Beeinflussung des

Geld- und Kreditvolumens zu manipulieren. Die hierzu erforderlichen Mittel der Notenbankpolitik sind bereits zur Zeit vorwiegender Metallwährungen ausgebildet worden und haben infolge der Emanzipation der Zahlungsmittel von ihrer stofflichen Unterlage wachsende Bedeutung gewonnen. Wir verweisen zunächst auf die Diskont- und Lombardpolitik, die durch Erhöhung oder Herabsetzung der offiziellen Zinssätze auf den heimischen Geldmarkt und die internationalen Kapitalbewegungen einzuwirken trachtet. Der Ausdehnung oder Einschränkung der Kreditgewährung dienen aber heute noch weit stärkere Methoden. Namentlich entfalten die Notenbanken auf dem Wege der Offenmarktpolitik eine weitreichende Tätigkeit, indem sie als Käufer und Verkäufer von Wertpapieren auftreten. Ferner ist die Hydromie, die mit der Ausbreitung der Papierwährungen an Wirksamkeit verloren hat, durch vielfältige Formen der exodromischen Politik ersetzt oder ergänzt worden. So dient die Goldpolitik nicht nur der Deckung und Einlösung von Noten, sondern auch der Manipulation des intervaltarischen Kurses. Zudem wird der Außenwert des Geldes durch eine Fülle von Maßnahmen der Devisenpolitik und des Clearing reguliert. Im Laufe dieser Entwicklung ist es auch zur Regelung der in- und ausländischen Kapitalanlagen und der Geschäftstätigkeit der privaten Banken, zur Förderung der Kapitalbildung durch die öffentliche Hand sowie zu zahlreichen Entschuldungsaktionen im Interesse notleidender Wirtschaftszweige gekommen. Darüber hinaus hat man die Geld- und Kreditkreation immer mehr den Erfordernissen der öffentlichen Haushaltführung und den Aufgaben der Binnenmarktpolitik untergeordnet, so daß bisweilen die Ausschaltung von Konjunkturschwankungen als wichtigeres Ziel als die Festigung des Goldpreises und der Wechselkurse erscheint.

Als weitere Art der Verknüpfung aller Bestandteile des Wirtschaftsaufbaus ist der Arbeitsmarkt zu betrachten. Wir haben schon dargelegt, daß die Leistungen der unselbstständig Erwerbenden in den Produktionsbetrieben durch den Arbeitsvertrag festgelegt werden, auf dessen Bedingungen die organisierten Gesamtheiten zum Schutze der wirtschaftlich Schwächeren erheblichen Einfluß nehmen. Alle diese Maßnahmen erweisen sich jedoch als höchst fragwürdig, wenn es an Arbeitsgelegenheiten fehlt, so daß breiten Schichten die Eingliederung in das Erwerbsleben nicht gelingt. Umgekehrt ist oftmals in der Hochkonjunktur die Beschaffung von Arbeitskräften für die Unternehmer mit Schwierigkeiten verbunden. So hat sich die Überzeugung durchgesetzt, daß auch dieser Markt einer besonderen Ordnung des Ausgleichs von Angebot und Nachfrage bedarf. Infolgedessen ist die individuelle „Umschau“ und die gewerbliche Stellenvermittlung immer mehr durch den öffentlichen oder verbandsmäßigen Arbeitsnachweis ver-

drängt worden, der seine Tätigkeit unentgeltlich, planmäßig, unparteiisch und sachkundig ausüben soll. Ferner hat der Staat bisweilen mit der Stipulierung des „Rechts auf Arbeit“ die Verpflichtung übernommen, für dauernde und volle Beschäftigung Sorge zu tragen. Dabei erfährt die Freiheit des Vertragsabschlusses mancherlei Einschränkungen, und es kann sogar zur Einführung des obligatorischen Arbeitsdienstes kommen. Gewöhnlich aber schlägt die Wirtschaftspolitik andere Wege ein, indem sie von beiden Marktseiten her regelnd eingreift. Die Lenkung des Angebots an Arbeitskräften erfolgt vor allem durch die Gewerkschaften, deren Maßnahmen von der öffentlichen Hand unterstützt und durch weitere Einrichtungen ergänzt werden. So nimmt die Berufsberatung vermittelst Eignungsprüfung eine Auslese vor und weist die Bewerber unter Würdigung der künftigen Marktlage auf passende Beschäftigungsmöglichkeiten hin. Die Schulung der Lehrlinge und Erwachsenen erhöht nicht nur die Leistungsfähigkeit, sondern fördert auch die zweckmäßige Einordnung der Arbeitskräfte ins Wirtschaftsleben. Eine wichtige Form der Angebotsregulierung stellt ferner die Einflußnahme auf die Binnen- und Außenwanderungen dar. Bei starkem Anwachsen der „industriellen Reservearmee“ knüpft man an produktionspolitische Maßnahmen an, um bestimmte Personengruppen vom Markt fernzuhalten. Dies geschieht durch Begrenzung des Höchst- und Mindestalters für die Zulassung zur Erwerbstätigkeit, durch Ausschaltung der Doppelverdiener und auf dem Wege der Arbeitszeitverkürzung. In der neuesten Entwicklung haben jedoch die Vorkehrungen an Bedeutung gewonnen, die auf die Nachfrage nach Arbeitskräften einzuwirken trachten. Außer der Arbeitsverteilung durch planmäßige Verlegung öffentlicher Aufträge in die Zeiten der Depression sind namentlich die zahlreichen Formen der Arbeitsbeschaffung für die Existenzsicherung der unselbstständig Erwerbenden dienstbar gemacht worden. Damit weitet sich der Aufgabenkreis der modernen Arbeitsmarktpolitik derart aus, daß eine scharfe Abgrenzung gegenüber allen anderen Maßnahmen, die auf Beeinflussung der wirtschaftlichen Wechsellagen gerichtet sind, gar nicht mehr möglich ist. Wenn solche Bestrebungen versagen und Erwerbslosigkeit als Massenerscheinung auftritt, muß man in das Bereich der Einkommenspolitik hinübergreifen, dem wir uns jetzt zuwenden.

c) Einkommenspolitik. In der Marktwirtschaft besteht kein direkter Zusammenhang zwischen Gütererzeugung und Verbrauch. Es läßt sich daher auch die Verteilung des Volkseinkommens nicht in ausreichender Weise mit der „Zurechnung“ des Ertrags der Produktionsfaktoren erklären, über die der einzelne verfügt. Vielmehr entscheidet die gesamte Position, die jeder Mensch im Wirtschaftsleben einnimmt, über die Frage, ob und wie im individuellen Falle die Bedarfs-

deckung gewährleistet werden kann. Diese Lage ist nun aber in vieler Hinsicht durch das Handeln organisierter Gesamtheiten bedingt. Ihr Wirken beschränkt sich nicht auf produktions- und marktpolitische Maßnahmen und Einrichtungen, sondern wendet sich auch unmittelbar der Regelung der Einkommensbildung zu. Das Gleiche gilt für die Einkommensverwendung, die keineswegs nach freiem Ermessen gestaltet, sondern von den Trägern der ökonomischen Politik in hohem Grade beeinflußt wird.

Um die Differenzierung der Einkommensbildung zu verstehen, müssen wir den gegebenen Zustand der Gesellschafts- und Wirtschaftsverfassung als Ganzes in Betracht ziehen. Von jeher haben Unterschiede der persönlichen Fähigkeiten und der sozialen Stellung eine ungleichmäßige Verteilung des Ergebnisses der Gütererzeugung bewirkt. Im Zeitalter des unternehmungsweisen Wirtschaftens bildet die geltende Eigentumsordnung einen besonders wichtigen Grund dafür, daß dem einzelnen Wirtschaftssubjekt eine verschieden große Quote des Gesamtprodukts zufällt. Da gewisse Schichten nur ihre Arbeitskraft, andere aber noch ihr Vermögen in den Dienst des Erwerbs stellen können, befinden sich diejenigen, denen Besitz einkommen zufließt, in privilegierter Stellung. Infolgedessen ist die moderne Einkommenspolitik vor allem darauf gerichtet, die hierdurch verursachten Ungleichheiten zu bekämpfen. Dies geschieht namentlich durch finanzpolitische Mittel auf dem Wege der Höhebelastung fundierter Bezüge. Progressive Einkommensteuern und spezielle Abgaben vom Grund-, Gebäude-, Gewerbe- und Kapitalertrag sowie vom Vermögen oder von „unverdienten“ Zuwächsen ermöglichen es, den im Erwerb begünstigten Personengruppen ein größeres Maß von Opfern aufzuerlegen. Andererseits sind umfangreiche Vorkehrungen zum Schutze des Arbeitseinkommens getroffen worden. Im Hinblick auf die Art und Weise der Entlohnung sind hier neben dem Kampf gegen das Trucksystem die Bestrebungen zu nennen, die Arbeiter am Gewinn zu beteiligen und die leicht kündbaren Vertragsverhältnisse durch langfristige Vereinbarungen zu ersetzen, damit ein möglichst dauerhafter Einkommensbezug gewährleistet wird. Ferner erfolgt die Regelung der Lohnbehaltung des Unternehmers und die Sicherung des Lohngehalts gegenüber Zugriffen von dritter Seite im Interesse der wirtschaftlich Schwächeren. Die wichtigste Frage aber bildet die Höhe des Entgelts für die Arbeitstätigkeit. Obgleich man heute noch prinzipiell am Gedanken der Entlohnung nach der Leistung festhält, bestehen doch starke Tendenzen, den unselbstständig Erwerbenden eine auskömmliche Existenz zu sichern, indem bei der Lohnbemessung auf die Zahl der Familienmitglieder oder überhaupt auf die Lebenshaltungskosten abgestellt wird. Wo die schwer Organisierbaren der gewerkschaftlichen Selbsthilfe entbehren, über-

nimmt die öffentliche Hand die zwangsweise Festlegung von Mindestlöhnen. Weitere Begünstigungen bestehen in Mehrleistungen, die als Naturallieferungen oder mannigfache Zuschläge zum Lohn treten, sowie in Steuerermäßigungen für unfundiertes Einkommen. Die organisierten Gesamtheiten können jedoch auch aus allgemeinen wirtschaftspolitischen Erwägungen einen Lohnabbau vornehmen. Es sind also Form und Ausmaß des Arbeitsentgelts in erheblichem Umfang der individuellen Abrede zwischen den direkt beteiligten Vertragspartnern entzogen.

Zu besonderen Einrichtungen gibt der Umstand Anlaß, daß die Verwertung der Arbeitskraft infolge vorübergehender oder dauernder Erwerbsunfähigkeit oftmals gar nicht möglich ist. Hier stellt in erster Linie die Sozialversicherung die Mittel bereit, um den Einkommensausfall und auch den zusätzlichen Aufwand der vom Schaden Betroffenen zu decken. Die Gewährung solcher Leistungen erfolgt bei Krankheit, Mutterschaft, Unfall, Berufskrankheit und Invalidität sowie beim Erreichen eines hohen Lebensalters und beim Tod des zum Unterhalt Verpflichteten. Soweit die Kräfte der Versicherungs träger nicht ausreichen, um derartigen Eventualbedarf zu decken, muß die reine Fürsorge in Anwendung gebracht werden. Dies gilt auch mit Bezug auf die Arbeitslosigkeit, die ohne subjektives Verschulden durch die rückläufige Konjunktur herbeigeführt wird. Will man die Personen, die aus verschiedensten Gründen in bedrängte Lage geraten sind, nicht ihrem Schicksal überlassen, dann bleibt keine andere Wahl, als für ihren Unterhalt zu sorgen. Auf diese Weise wendet sich die Wirtschaftspolitik den vielverzweigten Aufgaben der Wohlfahrts- und Armenpflege zu, die nicht nur der Staat und die Selbsthilfeverbände, sondern auch die karitativen Institutionen zu erfüllen haben. So nimmt der alte Kampf gegen die Notstände gesellschaftlicher Gruppen im Wandel des ökonomischen Lebens stets neue Formen an. Da die jüngste Entwicklung die bevorzugte Position mancher selbstständig Erwerbenden erschüttert hat, finden heute spezielle Maßnahmen der Besitzfestigung und Einkommensbeschaffung gerade im Interesse des Mittelstandes und der kleinen Kapitalrentner Anwendung. Nicht zuletzt zeigen die modernen Bestrebungen des Familienschutzes, wie der Gedanke der Existenzsicherung in immer breiteren Bevölkerungsschichten zur Verwirklichung gebracht wird.

Seit dem Entstehen der Erwerbwirtschaft bilden die Einkünfte, die den Haushalten in Geldform zufließen, die wichtigste Quelle für die Besteitung des Aufwands der Menschen. Die Einkommensverwendung ist darum als Abschluß der ökonomischen Prozesse zu betrachten. Dieses Bereich der Wirtschaft ist nun selbst im Zeitalter des modernen Kapitalismus in hohem Grade von irrationalen Motiven beherrscht. Die große Masse der Verbraucher führt ihren Haushalt durchaus gewohnheitsmäßig und auch die Änderungen der Konsumgewohn-

heiten der verschiedenen Konsumentenschichten sind stark von traditionellen Anschauungen und Verhaltensweisen bedingt. Im ganzen besteht eine Fülle eingelebter Beziehungen zwischen den einzelwirtschaftlichen Trägern des Konsums und der Produktion. Dies macht es verständlich, daß Eingriffe, die von außen her in die private Einkommensverwendung erfolgen, auf erheblichen Widerstand stoßen. Andererseits erwachsen eine Reihe von Aufwendungen derart zwangsläufig, daß insbesondere die Personengruppen mit niedrigen Einkommen nur über wenige oder gar keine Mittel frei verfügen können. Mit Rücksicht auf diese sozial schwächeren Schichten haben es die organisierten Gesamtheiten unternommen, eine zweckmäßige Verwendung der Einkünfte in die Wege zu leiten. Dieser Aufgabe widmen sich mit Bezug auf die Existenzbedürfnisse die Konsumvereine, die Wohnungsbaugenossenschaften und manche Einrichtungen der betrieblichen Sozialpolitik. Sodann bahnen sich Bestrebungen an, die auf rationelle Ernährung und auf Verbrauchslenkung durch Konsumkreditgewährung gerichtet sind. Scharfe Eingriffe stellen ferner die kriegswirtschaftlichen Rationierungsmaßnahmen dar. Hinsichtlich der Beschaffung von Kulturgütern entfalten die Organisationen, die der Freizeitverwendung dienen, eine vielgestaltige Tätigkeit. Selbst über die Art und Weise des Sparens und Investierens entscheidet längst nicht mehr nur der Wille des einzelnen nach Maßgabe des vorhandenen Einkommens und Vermögens, sondern die moderne Wirtschaftspolitik sucht gerade auch durch Lenkung dieses Gebiets der ökonomischen Tätigkeit die Bedarfsdeckung breiter Schichten zu gewährleisten.

5. Die Wirkungen der Wirtschaftspolitik

Die Analyse der Formen wirtschaftspolitischen Handelns führt zur Frage nach den Wirkungen des Vorgehens organisierter Gesamtheiten im ökonomischen Leben. Um das Erreichte und das Mögliche beurteilen zu können, ist ein vollständiger Überblick über die komplizierten Erscheinungen der Wirtschaftsverflechtung notwendig. Bei solcher synthetischen Darstellung muß zunächst das Zusammenwirken der verschiedenen Eingriffe geprüft werden. Sodann sind die Auswirkungen des ganzen Verhaltens der Menschen in Anbetracht des Aufbaus und Ablaufs der Wirtschaft zu untersuchen. Damit gelangen wir schließlich an die Grenzen, die allem Wollen und Tun bei der Gestaltung des gesellschaftlichen Daseins gezogen sind.

a) **Zusammenwirken der wirtschaftspolitischen Eingriffe.** Neben den öffentlichen Gemeinwesen treiben immer noch zahlreiche andere Verbandsbildungen ökonomische Politik, so daß von vornherein kein wohlabgewogenes Zusammenspiel der verschiedenen Regelungen und Institutionen zu erwarten ist. Vielmehr sind sowohl die Ziele als auch die Mittel und Wege dieses Handelns sehr verschieden.

dener Art. Der Kampf der Ideen und Interessen, der sich schon auf der Stufe der einzelwirtschaftlichen Gebilde geltend macht, kommt im Bereich der Selbsthilfeorganisationen mit besonderer Schärfe zum Ausdruck. Die Gegensätze zwischen den Angehörigen der einzelnen Gesellschaftskreise werden durch die verbandsmäßige Förderung der privaten Haushaltführung und Erwerbstätigkeit noch verstärkt. Das Walten des Gruppenegoismus führt also zu Maßnahmen, die ihrem Ursprung und Wesen nach in erheblichem Widerspruch zu einander stehen. Auch der Herrschaftsverband vermag nur in beschränktem Umfang die divergenten Kräfte zu koordinieren, denn seine Willensbildung wird weitgehend von den unterschiedlichen Strömungen des politischen Lebens bestimmt, die sich in der Presse, im Parlament und bei den Volksabstimmungen geltend machen. Infolgedessen können die Wirtschaftsverbände nicht nur durch ihr eigenes Handeln, sondern auch auf dem Wege über die öffentliche Meinung die Maßnahmen des Staats beeinflussen. Selbst wenn in diesem unausgesetzten Ringen die obrigkeitlichen Gewalten durch Errichtung der Diktatur oder vermittelst sonstiger Vollmachten die freien Interessenvertretungen ihrer Leitregelung unterordnen, erhält doch die ökonomische Politik kein völlig einheitliches Gepräge. Tatsächlich befinden sich die einzelnen Wirtschaftszweige und Branchen in sehr verschiedenartiger Lage, weshalb nur höchst differenzierte Vorkehrungen den jeweiligen Gegebenheiten Rechnung tragen können. Die daraus resultierenden Konflikte werden noch durch den Umstand vermehrt, daß jedes Land mit Bezug auf die internationalen Wirtschaftsbeziehungen die Sonderinteressen seiner heimischen Bevölkerung zu wahren trachtet. Ihren unterschiedlichen Aufgaben gemäß müssen eben die organisierten Gesamtheiten mit vielfältigen Methoden in die vorliegenden Situationen eingreifen. Dabei ist von besonderem Belang, daß auch die wirtschaftspolitischen Richtungen, die im Laufe der Jahre zur Vorherrschaft gelangen, selbst wieder mancherlei Veränderungen unterworfen sind. In diesem dauernden Wandel bleiben bisweilen bestimmte Einrichtungen, wie etwa die Privatrechtsordnung, die staatliche Regelung der Währungsverfassung oder die Sozialgesetzgebung, für längere Zeit in ihren Grundzügen konstant, während auf anderen Gebieten ein rascher Wechsel der gelgenden Normen eintritt. Wenn daher die wissenschaftliche Kritik immer und überall zahllose Widersprüche des Gewollten nachweisen kann, so hat sie doch beim Fällen solcher logischen Werturteile zu berücksichtigen, daß die Polarität und Pluralität der richtunggebenden Prinzipien nicht nur zur Eigenart der Wirtschaftsordnung, sondern auch zum Wesen der ökonomischen Politik gehört.

Von einer gleichförmigen Gestaltung menschlicher Bedarfsdeckung, die sich an vollkommen einheitlichen Grundsätzen orientiert, kann also

praktisch niemals die Rede sein. Dagegen kommen bisweilen ganze Systeme der Wirtschaftspolitik zur Ausbildung, deren kombinierte Maßnahmen in Anbetracht der vorwaltenden Tendenzen des gesamten Handelns ein großes Maß von innerer Geschlossenheit aufweisen. Zu ihrer Charakteristik wendet dann häufig die Nationalökonomie das gedankliche Hilfsmittel der idealtypischen Konstruktion an. Dabei muß jedoch beachtet werden, daß die Wirtschaftssysteme, die sich theoretisch unterscheiden lassen, niemals in Reinheit verwirklicht sind und demzufolge auch die Formen der ökonomischen Politik ineinander übergreifen. So bleibt der empirischen Forschung, die ihr Augenmerk auf die Besonderheiten der fortwährend wechselnden Maßnahmen in den einzelnen Ländern lenkt, ein unerschöpfliches Arbeitsgebiet vorbehalten. Für die allgemeine Lehre ist es indessen wichtig, daß bestimmte schwierige Situationen ein gewisses einheitliches Vorgehen nötig machen. In der jüngsten Zeit haben namentlich die wirtschaftlichen Wechsellagen mit ihren schweren Notständen in Depressionszeiten Anlaß zur Ausbildung einer planmäßigen Konjunkturpolitik gegeben. Hierzu gesellen sich noch viel tiefer greifende Störungen, die durch kriegerische Verwicklungen und sonstige Umwälzungen des staatlichen Lebens verursacht werden. Zu ihrer Bekämpfung sucht man eine Koordination des Handelns der organisierten Gesamtheiten und damit eine Verstärkung der Leitregelung zu erzielen. In diesem Zusammenhang ist die Sicherung der Wehrbereitschaft, die Kriegswirtschaftspolitik und deren Überleitung in einen neuen Friedenszustand zu nennen. Durch politische Revolutionen erhalten auch die Bestrebungen starke Impulse, die eine totale Veränderung des Wirtschaftsaufbaus zum Ziele haben. Es tritt dann der langfristige Gestaltungswandel der Wirtschaft in ein akutes Stadium, das durch umfangreiche und grundlegende Strukturreformen gekennzeichnet ist. Angesichts der wachsenden Intensivierung und Vereinheitlichung der wirtschaftspolitischen Eingriffe hält die Vorstellung eines selbstregulierten Marktmechanismus der Wirklichkeit nicht stand. Tatsächlich veranlassen die vielgestaltigen Veränderungen des Gesellschafts- und Wirtschaftslebens immerfort bestimmte Maßnahmen der ökonomischen Politik, die ihrerseits wieder einen dauernden Wandel in der Art und Weise verursachen, wie die Menschen ihre Bedarfe decken. Hier erhebt sich nun das Problem, welche Wirkungen durch dieses Handeln der einzelnen und ihrer Verbände herbeigeführt werden.

b) Auswirkungen und Grenzen des ökonomischen Handelns. In der Regel fragt die Nationalökonomie nach den Gründen und Zwecken der wirtschaftlichen Erscheinungen, die sie als Tatsachen vorfindet. Um jedoch die Nah- und Fernwirkungen des ökonomischen Handelns zu erkennen, müssen nun gerade abweichend vom

üblichen Verfahren die Folgen an sich bekannter Ursachen festgestellt werden. Bei der Lösung dieser schwierigen Aufgabe hat unsere Wissenschaft reichlich Gelegenheit, die Leistungsfähigkeit ihres ganzen methodischen Rüstzeuges zu erproben. Die empirische Forschung vermag nur in beschränktem Umfang die Konsequenzen einzelner Dispositionen zu ermitteln, weil immer zahlreiche Vorkehrungen auf einmal getroffen werden. Auch die historischen Erfahrungen mit ähnlichen Lagen und Reaktionen in der Vergangenheit reichen nicht aus, um sichere Schlüsse zu ziehen, da sich eben niemals genau die gleiche Gesamtsituation in der geschichtlichen Entwicklung wiederholt. Demzufolge ist es unerlässlich, die Verfahren der Abstraktion und Isolierung anzuwenden. Hierbei muß jedoch beachtet werden, daß es wegen des Fehlens strenger Gesetzmäßigkeiten im ökonomischen Leben keine Möglichkeit zum Anstellen von Experimenten gibt. Ferner können alle Untersuchungen, die an Hand der Fiktion des „ceteris paribus“ vorgenommen werden, gerade dem kardinalen Tatbestand des allseitigen Zusammenhangs wirtschaftlicher Phänomene nicht in genügender Weise Rechnung tragen. So gehören die Auswirkungen menschlichen Handelns auf die Struktur und die Prozesse die Wirtschaft noch immer zu den am wenigsten geklärten Problemen der Sozialwissenschaften. Ehestens lassen sich noch Anhaltspunkte in der speziellen Theorie der Steuerüberwälzungen finden, die dann allerdings zu einer Lehre von der gesamten Lastenverteilung im ökonomischen Leben auszubauen wäre. In dem die moderne Verlaufsanalyse den alten Gleichgewichtsgedanken fallen läßt und das tatsächliche Vorgehen der Haushalte und Unternehmungen in den Mittelpunkt ihrer Darstellung rückt, leistet sie einen wertvollen Beitrag zur Lösung der uns hier beschäftigenden Aufgaben. Man wird jedoch dabei nicht stehen bleiben können, denn es gilt ja letzten Endes die vielfachen gegenseitigen Einflüsse, die aus der engen Verbindung des Wirtschaftens der einzelnen Menschen mit allen Formen der ökonomischen Politik resultieren, gesamthaft zu erfassen.

Eine solche Betrachtung hat von der Stellung der Wirtschaftssubjekte im Gliederbau der Gebilde und Verbandsformen auszugehen. Bei vorwiegend dezentralisierter Selbstregelung des ökonomischen Lebens spielen die gewinnstrebigen Unternehmungen eine entscheidende Rolle. Sie vermögen ihre Autonomie gegenüber Eingriffen von außen durch zahlreiche Mittel zu wahren. Solche Abwehr geschieht durch Überwälzung der ihnen zugedachten Lasten auf die Abnehmer oder Lieferanten sowie durch technische und ökonomische Rationalisierung im Interesse einer optimalen Gestaltung des Verhältnisses zwischen Aufwand und Erlös. Erst wenn die Träger der Wirtschaftspolitik tiefergehende Lenkungsmaßnahmen in Anwendung bringen, erhält mit wachsender Einschränkung der individuellen Dispositionsfreiheit die Leitregelung immer größere Bedeutung. Im Unterschied zur starken

Position, die sich aus dem unternehmungsweisen Erwerb ergibt, ist die Widerstandskraft der privaten Haushalte bei allen Entlastungskämpfen viel geringer. Obgleich die Elastizität der Nachfrage auf dem Markt von erheblicher Bedeutung ist, können die Verbraucher nur in begrenztem Umfang Einfluß ausüben, weil ihnen die Möglichkeit zu solidarischem Vorgehen oftmals fehlt. Hier treten die großen Unterschiede der Organisationsfähigkeit zutage, die eine sehr ungleichmäßige Machtverteilung hervorrufen. Die Menschen schließen sich nämlich in erster Linie als Produzenten zusammen, um auf diese Weise ihre Erwerbschancen durch gemeinsame Verabredungen zu verbessern. Sie suchen also vor allem die Erträge, die aus Berufstätigkeit und sonstigen Verrichtungen in selbständiger oder unselbständiger Stellung stammen, zu sichern und zu erhöhen. Dementsprechend übt die Zugehörigkeit zu bestimmten Wirtschaftszweigen und Branchen allenorts erheblichen Einfluß auf die ökonomischen Existenzbedingungen aus. Die Disparitäten, die zwischen den Preisen in den einzelnen Bereichen der spezialisierten Konsum- und Produktionsgütererzeugung herrschen, sind von großem Belang für die Einkommensdifferenzierung und damit für den sozialen Auf- und Abstieg der verschiedenen Gesellschaftsgruppen. Neben dem jeweiligen Stand der Entfaltung ist ferner die regionale Gliederung des ökonomischen Lebens zu beachten. In den vielgestaltigen Wirtschaftsräumen der Erde herrscht eine unterschiedliche Intensität der inneren und äußeren Verflechtung. So verfügen namentlich die Volkswirtschaften über ein gewisses Maß von Eigenständigkeit, das sie zu erhalten und zu fördern trachten. Andererseits macht sich die Pflege der internationalen Wirtschaftsbeziehungen nötig, weil die einzelnen Staatsgebiete hinsichtlich der Gewinnung von Nahrungsmitteln und Rohstoffen sowie mit Bezug auf die Entwicklung von Industrie und Leistungsproduktion nicht einheitlich ausgestattet sind. Im ganzen nehmen die Binnenkonjunkturen der einzelnen Länder häufig einen Sonderverlauf, und außerdem treten tiefgehende Strukturveränderungen der Weltwirtschaft ein. Mit all diesen Tatbeständen des Aufbaus und Ablaufs der Wirtschaft haben sich die Menschen auseinanderzusetzen, wenn sie ihre Haushaltführung und Erwerbstätigkeit im Zusammenhang mit den Maßnahmen der ökonomischen Politik wirksam gestalten wollen.

Die Wissenschaft hat zunächst die Eignung der Mittel im Hinblick auf bestimmte Zwecke zu prüfen, aber solche teleologischen Werturteile stellen nicht lediglich eine technische Kritik dar. Vielmehr setzt die Untersuchung der möglichen Folgen des wirtschaftlichen Handelns eine umfassende Kenntnis aller gleichzeitig wirkenden Faktoren voraus, die wegen ihrer Mannigfaltigkeit nicht leicht zu überblicken sind. Selbst wenn diese Aufgabe wenigstens prinzipiell als lösbar erscheinen mag, bleibt noch das viel erörterte Problem der

ethischen, ideologischen und ontologischen Werturteile bestehen. Über die Zielsetzung des Wirkens der einzelnen und der organisierten Gesamtheiten entscheidet in erster Linie der Kampf zwischen den verschiedenen wirtschaftspolitischen Richtungen, die aus der Verbindung von Ideen und Interessen resultieren. Alle derartigen Strömungen gehören als bewegende Kräfte der Wirtschaft zum Gegenstand der wissenschaftlichen Erkenntnis. Der Forscher hat also die Aufgabe, diese Gegebenheiten unbefangen zu betrachten, denn jede subjektive Stellungnahme macht die klare Einsicht in die tatsächlichen Erscheinungen unmöglich. Trotzdem bleibt die Frage zu erörtern, ob die Nationalökonomie kraft eigener Kompetenz Aussagen über das „richtige Handeln“ abgeben kann. Die ganze Entwicklung unserer Wissenschaft ist in hohem Maße durch die Überzeugung gefördert worden, daß sie dazu berufen sei, der Praxis Ratschläge zu erteilen. Solchen Erwartungen liegt der Glaube an die Möglichkeit einer streng rationalen Gestaltung der Wirtschaft und Wirtschaftspolitik zugrunde. Dabei hat der Ordnungsgedanke, der aus der Sphäre der Religion erwachsen ist, im Zeitalter des rechenhaften Erwerbs zur Vorstellung einer „natürlichen“ Selbstregelung der weltlichen Angelegenheiten geführt. Später wurde dann die gleiche Idee zur Forderung einer „planmäßigen“ Leitung der gesamten Bedarfsdeckung weiter gebildet. Demgegenüber muß jedoch betont werden, daß das wirtschaftliche Handeln der Menschen keineswegs ausschließlich durch die Vernunft gelenkt wird, sondern unter dem starken Einfluß einer Fülle von irrationalen Motiven steht. Daher kann das „ökonomische Prinzip“, dem ein Verhalten des einzelnen entsprechen würde, das lediglich auf den vergleichsweise niedrigsten Aufwand Bedacht nimmt, keine allgemeine Gültigkeit beanspruchen. Das Wesen der Wirtschaft ist vielmehr nur aus dem Ganzen des menschlichen Zusammenlebens zu erklären. Hier waltet nun die grundsätzliche Spannung zwischen dem Wollen und dem Können, die alle Bereiche der Gesellschaft beherrscht. Demzufolge sind die Vorehrungen der Haushalte und Unternehmungen wie die Maßnahmen der Wirtschaftspolitik dem Wagnis des Mißerfolges ausgesetzt. Die Menschen können zwar sämtliche Institutionen, die sie selbst geschaffen haben, auch durch ihren Willen beeinflussen, aber bei allen solchen Entscheidungen und Anordnungen ist mit der Möglichkeit des Irrtums zu rechnen, denn es gibt im Wirtschafts- und Gesellschaftsleben bestimmte Realitäten geistiger und materieller Art, die keine beliebige Veränderung zulassen. Diese Grundtatsachen des Seins, die aller Tätigkeit die Schranken weisen, muß die Wissenschaft immer wieder hervorheben, wenn sie die zahlreichen Wunschbilder vom Seinsollenden in Betracht zieht. Die Nationalökonomie hat ihren Ursprung im geschichtlichen und philosophischen Denken genommen und dient dem Handeln am besten durch das Streben nach Erkenntnis der Wahrheit.